Vers un programme canadien d'écologisation de la fiscalité : *les premiers pas*

Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie

National Round Table on the Environment and the Economy

© Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie, 2002

Tous droits réservés. Aucune partie de ce document couverte par les droits d'auteur ne peut être reproduite ou utilisée sous quelque forme que ce soit : graphique, électronique, mécanique (y compris photocopie), enregistrement, collage, système d'accès électronique, sans avoir obtenu au préalable la permission écrite de l'éditeur.

Données de catalogage avant publication de la Bibliothèque nationale du Canada

Vedette principale au titre: Vers un programme canadien d'écologisation de la fiscalité : les premiers pas

Publ. aussi en anglais sous le titre: Toward a Canadian agenda for ecological fiscal reform.

Comprend des références bibliographiques.

ISBN 1-894737-28-8

1. Taxe écologique-Canada. 2. Taxe écologique-Canada-Cas, Études de. 3. Politique fiscale-Canada. 4. Développement durable-Politique gouvernementale-Canada. I. Stratos Inc. II. Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie (Canada)

HJ5375.Z73T6814 2002 336.1'6 C2002-901262-7

Ce livre est imprimé sur papier répondant au Choix environnemental (20 % de fibre postconsommation, encre végétale).

Pour commander :

Éditions Renouf Ltée
5369, chemin Canotek, #1
Ottawa (Ontario) K1J 9J3
Tél. : (613) 745-2665
Téléc. : (613) 745-7660
Internet : http://www.renoufbooks.com
Courriel : order.dept@renoufbooks.com

États-Unis :
812 Proctor Avenue
Ogdensburg, NY 13669-2205
Service 800 aux É.-U.
Tél. : (888) 551-7470
Téléc. : (888) 568-8546

Prix : 14,95 $ plus frais d'expédition et taxes

Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie
344, rue Slater, bureau 200
Ottawa (Ontario)
Canada K1R 7Y3
Tél. : (613) 992-7189
Téléc. : (613) 992-7385
Courriel : admin@nrtee-trnee.ca
Web : http://www.nrtee-trnee.ca

Les opinions exprimées dans cette étude n'appartiennent qu'à leurs auteurs et ne représentent pas forcément la position de la Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie.

Vers un programme canadien d'écologisation de la fiscalité : *les premiers pas*

Mandat

La Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie (TRNEE) a été créée pour jouer un rôle catalyseur dans la définition, l'interprétation et la promotion, pour tous les secteurs de la société canadienne de même que pour toutes les régions du pays, des principes et de la pratique du développement durable. Cet organisme a pour rôle particulier de définir les problèmes qui ont des conséquences à la fois environnementales et économiques, d'analyser ces conséquences, et de tenter de définir des mesures qui permettront de trouver un juste équilibre entre la prospérité économique et la protection de l'environnement.

Les travaux de la TRNEE ont pour principal dessein d'améliorer la qualité de l'élaboration de politiques environnementales et économiques en fournissant aux décideurs l'information nécessaire pour qu'ils puissent effectuer des choix éclairés qui permettront d'assurer un avenir viable pour le Canada. La TRNEE tente de remplir son mandat comme suit :

- en indiquant aux décideurs et aux leaders d'opinion le meilleur moyen d'intégrer les considérations économiques et environnementales dans la prise de décisions;
- en sollicitant activement l'opinion des intervenants qui sont directement touchés par un problème et en offrant un lieu de rencontre neutre où ils peuvent tenter de résoudre les problèmes et surmonter les obstacles qui entravent le développement durable;
- en analysant les faits et tendances de l'environnement et de l'économie dans le but de définir les changements qui favoriseront le développement durable au Canada;
- en recourant aux résultats de la recherche et de l'analyse, en particulier des consultations à l'échelle nationale, pour tirer des conclusions quant à l'état du débat sur l'environnement et l'économie.

Les rapports de la nouvelle série de la TRNEE « L'État du débat » présentent une synthèse des résultats des consultations menées auprès des intervenants sur les débouchés qui pourraient s'offrir au développement durable. Ils présentent également de manière sommaire l'ampleur du consensus et les motifs de divergence. Ils étudient en outre les conséquences de l'action ou de l'inaction, et préconisent des mesures précises que certains intervenants peuvent prendre pour promouvoir le développement durable.

TRNEE

103-00312/

Liste des membres

Président
Stuart L. Smith
Président
ENSYN Technologies Inc.

Vice-présidente
Patricia McCunn-Miller
Directrice des affaires environnementales et règlementaires
PanCanadian Energy Limited

Vice-président
Ken Ogilvie
Directeur général
Pollution Probe Foundation

Harinder P. S. Ahluwalia
Président-directeur général
Systèmes Info-Électroniques Inc. (IES)

Paul G. Antle
Président-directeur général
Island Waste Management Inc.

Jean Bélanger
Ottawa, Ontario

Lise Brousseau
La Prairie, Québec

Patrick Carson
Nobleton, Ontario

Douglas B. Deacon
Propriétaire
Trailside Café and Adventures
Charlottetown

Terry Duguid
Président
Manitoba Clean Environment Commission

Sam Hamad, ing.
Vice-président, Industrie
Roche Ltée, Groupe conseil

Michael Harcourt
Associé principal
Sustainable Development Research Institute
University of British Columbia

Raymond E. Ivany
Président
Nova Scotia Community College

William H. Johnstone
Moose Jaw, Saskatchewan

Cindy Kenny-Gilday
Conseillère principale
Affaires communautaires
Diavik Diamond Mines

Cristina Marques
Co-propriétaire et promotrice de constructions
Dreamcoast Homes

Joseph O'Neill
Hanwell, Nouveau-Brunswick

Angus Ross
Président
L & A Concepts

John Wiebe
Président-directeur général
GLOBE Foundation of Canada
et Président-directeur général
Fondation Asie Pacifique du Canada

Judy G. Williams
Associée
MacKenzie Fujisawa

Président-directeur général
David J. McGuinty

Comité des instruments économiques

Jean Bélanger
Président

Patricia McCunn-Miller
Directrice générale, Affaires environnementales et réglementaires
PanCanadian Petroleum

Ken Ogilvie
Directeur général
Pollution Probe

Angus Ross
Président
L & A Concepts

John Dillon
Vice-président, conseiller stratégique et juridique,
Conseil canadien des chefs d'entreprises

Membre du personnel :
Alexander Wood
Conseiller en politiques

Table des matières

Résumé vii

1 Introduction 1

2 Historique 3

2.1 Repenser les outils essentiels de développement durable 3
2.2 Qu'est-ce que l'écologisation de la fiscalité? 5
2.3 Écologisation de la fiscalité : expérience étrangère 7
2.4 Écologisation de la fiscalité : expérience canadienne 9

3 Pourquoi et quand utiliser l'EF? 11

3.1 Principes de base 11
3.2 Définition du contexte 11
3.2.1 Quel est l'objectif ou le but environnemental poursuivi? 12
3.2.2 Quel rôle l'instrument politique joue-t-il et quel instrument est le plus apte à le remplir? 12
3.3 À quels types d'enjeu s'applique l'EF? 12
3.4 Quels instruments d'EF peuvent être utilisés? 13

4 Études de cas 15

4.1 Leçons à tirer des études de cas 16
4.1.1 L'EF a un rôle à jouer au Canada et elle n'est appropriée que dans le cadre de l'enjeu de mise en œuvre du développement durable 16
4.1.2 L'EF offrirait de nombreux avantages et de nouvelles perspectives. 16
4.1.3 L'EF est une approche nouvelle dont la réussite suppose un leadership, une ouverture d'esprit, de nouveaux acteurs et l'acquisition de nouvelles connaissances 16
4.1.4 L'EF exigerait une large intégration entre les disciplines, les ministères, l'industrie et les divers intervenants 17
4.1.5 Bien qu'il faille privilégier des objectifs clairs en matière de politiques, il est souhaitable d'envisager les options d'EF à une étape précoce de la définition d'options de gestion 17
4.1.6 Les options d'EF devraient être évaluées selon le même processus que celui utilisé pour n'importe quel autre outil politique 18
4.1.7 Les défis propres au Canada devraient être intégrés dans la conception d'une EF dès le départ. 19
4.1.8 Les aspects liés au financement et aux recettes doivent être pris en compte et communiqués 20
4.1.9 Des données pertinentes sont nécessaires aux fins d'analyse, de modélisation, de surveillance, d'évaluation, d'examen et d'amélioration continue 20

4.1.10 Les éléments essentiels d'une conception valable d'EF 21
4.2 Résumé de l'étude de cas sur les paysages agricoles 21
4.2.1 Définition de l'enjeu 21
4.2.2 Objectif du Groupe de travail 21
4.2.3 Méthodologie du Groupe de travail 22
4.2.4 Résumé des recherches 22
4.3 Résumé de l'étude de cas sur l'assainissement du transport 31
4.3.1 Objectif 31
4.3.2 Méthodologie 32
4.3.3 Contexte 32
4.3.4 Résumé des recherches et des discussions 32
4.3.5 Sujets d'entente et de désaccord 38
4.3.6 Principales observations 39
4.4 Résumé sur les substances chimiques préoccupantes 40
4.4.1 Énoncé de la question 41
4.4.2 Objectif 41
4.4.3 Approche proposée 41
4.4.4 Considérations 41

5 Orientations futures d'une écologisation de la fiscalité 43
5.1 Orientations générales d'une EF au Canada 43
5.2 Recommandations sur les travaux futurs de la TRNEE relatifs à une EF 44
Annexe A : Le Programme d'EF DE LA TRNEE : objectifs et processus 47
Annexe B : Composition du groupe consultatif d'experts et des groupes de travail 49
Groupe consultatif d'experts 49
Groupe de travail sur les paysages agricoles 52
Groupe de travail sur l'assainissement du transport 52
Groupe de travail sur les substances chimiques préoccupantes 53
Annexe C : réunions dans le cadre du programme d'EF 55
Bibliographie 57

Résumé

Au cours de la décennie qui a suivi le Sommet de Rio de 1992 sur l'environnement et le développement, la protection de l'environnement est devenue une question dominante et une valeur fondamentale pour les Canadiens — le public, les entreprises et les pouvoirs publics à tous les niveaux. En revanche, les progrès ont été moindres en ce qui concerne la mise en œuvre de politiques gouvernementales favorables à la transition vers des formes durables de développement. Dans le passé, la société a utilisé principalement trois approches pour résoudre les problèmes environnementaux :

- les approches contraignantes qui définissent des normes minimales;
- l'affectation des deniers publics à la recherche ainsi qu'aux infrastructures et aux services publics comme les transports en commun, la gestion des déchets, l'eau et le traitement des eaux usées;
- la pression du public et celle des pairs pour s'assurer d'une ligne de conduite responsable et volontaire sur le plan de l'environnement.

Ces approches ont permis de résoudre les problèmes environnementaux les plus souples. Ceux qui demeurent sont d'une plus grande complexité en raison, notamment, des sources diffuses de pollution, des matériaux et des procédés qui font partie intégrante des systèmes actuels de production industrielle, des activités encouragées par une culture de consommation et des problèmes interreliés qui nécessitent des compromis difficiles. Selon une prise de conscience émergente, les outils politiques du passé sont mal adaptés pour résoudre ces problèmes plus complexes. Les mesures réglementaires contraignantes s'avèrent trop rigides, la capacité des pouvoirs publics est trop faible et l'on souhaite des politiques efficaces et réelles susceptibles de stimuler l'innovation. Une nouvelle panoplie d'instruments politiques s'avère nécessaire.

L'écologisation de la fiscalité (EF) est un nouvel instrument politique qui ne peut être utilisé que dans le cadre d'objectifs de développement durable. Il s'agit d'une stratégie qui réoriente la fiscalité et les programmes de dépenses publiques pour établir un jeu intégré d'incitatifs de façon à appuyer les objectifs de développement durable. Les initiatives d'EF et les politiques formelles d'autres pays sont souvent désignées comme des modèles politiques environnementaux novateurs et des exemples d'harmonisation des objectifs environnementaux et économiques. Cependant, dans quelle mesure l'EF a-t-elle réussi à tenir ses promesses sur le plan théorique selon lesquelles elle serait un outil politique efficace sur le plan environnemental, en plus d'être souple et rentable? L'approche d'EF est-elle applicable au Canada? S'adapte-t-elle aux cadres économique et juridictionnel de notre nation, à la dynamique des différents intervenants, ainsi qu'au contexte des politiques fiscale et environnementale? A-t-elle du potentiel et dans l'affirmative, quelles modifications devrait-on lui apporter et de quelle manière? Existe-t-il une volonté publique et politique en faveur d'une EF?

Le Programme d'EF de la Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie (TRNEE) a été mis en place afin de mieux saisir les principaux défis et les possibilités que présente l'EF et d'étudier sous tous les aspects les perspectives qu'elle offre pour le Canada.

La Phase 1 du Programme a porté sur l'expérience internationale en matière d'EF; on y a entrepris trois études de cas sur l'application éventuelle d'une EF dans le contexte canadien. Cette approche vise à améliorer les connaissances sur l'utilité d'une stratégie d'EF et à favoriser une meilleure compréhension de celle-ci. En outre, cette approche délaisse les discussions théoriques au profit d'une évaluation des aspects de politique pratiques liés à l'application d'une EF, comme le processus de conception des instruments, l'intégration à d'autres outils politiques afin de créer une série de mesures, les besoins en termes d'analyse et les différentes options de conception des mesures.

Trois études de cas ont été menées, dont les sujets d'analyse ont été choisis afin d'illustrer et d'étudier sous tous leurs aspects les enjeux liés à la mise en œuvre d'une EF. Ces études sont:

- ***Les paysages agricoles*** : comment réorienter la fiscalité et les programmes de dépenses. Elle a pour objectif d'établir la faisabilité de la réorientation de la fiscalité et des programmes de dépenses publiques (au niveau des gouvernements fédéral, provinciaux ou municipaux) qui aideraient les exploitants agricoles canadiens à satisfaire aux besoins de protection de l'environnement et de réduction de la pollution provenant des terres agricoles. Trois programmes ont fait l'objet de recherches : les plans agro-environnementaux (PAE), les crédits d'impôt foncier municipal pour la conservation des terres des exploitations agricoles et les programmes de conservation du couvert végétal.
- ***L'assainissement du transport*** : comment ajouter aux règlements. L'objectif est de favoriser l'utilisation de carburants et de moteurs moins polluants afin d'accélérer la transition vers un assainissement du transport dans les secteurs du transport de marchandises utilisant le diesel et des transports en commun.
- ***Les substances chimiques préoccupantes*** : comment appuyer des programmes volontaires. L'orientation que va prendre cette étude de cas est en cours d'élaboration. Il s'agit d'évaluer l'intérêt d'utiliser une série d'instruments fiscaux pour arriver plus efficacement à un niveau approprié de gestion environnementale des substances chimiques par le biais d'une approche globale.

Ces études de cas ont permis de dégager un certain nombre d'enseignements permettant de construire un cadre pour une EF, y compris des principes directeurs susceptibles d'être appliqués à un éventail élargi de questions de développement durable. Les recherches ont permis d'en arriver à la conclusion que l'EF est un outil digne d'intérêt qui devrait être envisagé chaque fois que des options politiques sont évaluées pour atteindre un nouvel objectif ou un but particulier sur le plan de l'environnement. L'intérêt de l'EF est plus particulièrement évident lorsqu'il s'agit de dépasser un simple objectif d'amélioration environnemental pour atteindre un objectif de développement durable et arriver à des changements positifs en matière d'écoefficacité, de compétitivité commerciale, d'innovation et d'emploi. À la différence de l'approche plus traditionnelle des instruments économiques, l'EF est une stratégie qui utilise plusieurs instruments qui se complètent, stratégie qui opère à long terme. Les options d'EF devraient être évaluées comme faisant partie d'une panoplie de mesures destinées à résoudre une question, y compris les mesures réglementaires et les mesures volontaires. La combinaison idéale d'outils politiques sera établie au cas par cas. L'EF peut avoir un rôle à jouer en elle-même ou peut être conjuguée avec d'autres instruments politiques.

Les études de cas ont permis de dégager des conclusions générales sur les principaux débouchés et défis présentés par la mise en œuvre d'une EF au Canada. On peut résumer ces leçons de la manière suivante :

- L'EF peut jouer un rôle au Canada et elle n'est pertinente que pour faire face au défi que présente la mise en œuvre du développement durable.
- L'EF peut présenter de nombreux avantages par rapport aux instruments politiques traditionnels et laisse entrevoir de nouvelles perspectives.
- L'EF étant une nouvelle approche, il faudra une direction, une ouverture d'esprit, de nouveaux acteurs et de nouvelles connaissances pour l'utiliser avec succès.

- L'EF nécessitera une large intégration interdisciplinaire et une collaboration étroite entre les différents ministères, l'industrie et les divers intervenants.
- Bien qu'il faille privilégier des objectifs politiques clairs, il vaut mieux envisager les options d'EF aux premiers stades de la définition d'options de gestion.
- Les options d'EF devraient être évaluées selon le même processus utilisé pour les autres outils politiques.
- Les défis propres au Canada doivent être pris en compte dès le départ dans la conception d'une EF.
- Les aspects liés au financement et aux recettes doivent être pris en compte et communiqués.
- L'analyse, la modélisation, la surveillance, l'évaluation, l'examen et l'amélioration continue doivent tous être fondés sur des données valables.
- Une bonne conception d'EF dépend d'un certain nombre d'éléments critiques.

En examinant les orientations futures, le programme de la TRNEE a recommandé une approche concertée afin de réaliser pleinement le potentiel offert par l'EF au Canada. Une stratégie s'étendant sur une période de trois à cinq ans est essentielle pour mieux sensibiliser et familiariser les pouvoirs publics, l'industrie, les organisations environnementales non gouvernementales, les experts techniques et la société civile au sens large, à la solution offerte par l'EF, et mieux la comprendre.

Il faudra des indices d'un leadership fort provenant des principaux décideurs pour convaincre les intervenants et les conseillers politiques gouvernementaux que l'EF présente un nouvel intérêt pour les pouvoirs publics et que les efforts consacrés à l'étude d'approches innovatrices, équilibrées et bien pensées en matière d'EF, présentent des chances d'être concrétisés. Les signes d'un tel leadership pourraient provenir d'un mandat formel, d'un cadre ou d'un budget qui ressemble à celui utilisé dans le cadre du lancement de l'Initiative des indicateurs de développement durable en l'an 2000.

Il existe un besoin réel d'agrandir le cercle des personnes qui possèdent de l'expérience en matière d'approches d'EF et d'analyse pratique de sa mise en œuvre. Le Programme d'EF de la TRNEE a entrepris ce processus important en sensibilisant les acteurs de premier plan et les décideurs, en augmentant leurs connaissances et en gagnant leur confiance. Ce travail peut être poursuivi en proposant les recommandations des études de cas menées à bien jusqu'à présent, lorsque cela s'avère approprié, en facilitant d'autres études de cas et en offrant à ceux qui ont travaillé sur l'EF la possibilité de partager leurs travaux et de les faire examiner par des pairs, notamment :

- La TRNEE devrait présenter ses conclusions tirées de l'étude de cas sur les paysages agricoles aux instances politiques supérieures d'Agroalimentaire Canada, d'Environnement Canada et de Finances Canada.
- La TRNEE devrait mener à bien l'étude de cas sur les substances chimiques préoccupantes conformément à la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement* (LCPE).
- La TRNEE devrait examiner davantage les possibilités offertes par une expérimentation poussée des domaines reliés à l'assainissement du transport.
- La TRNEE devrait faire prendre conscience de l'utilité de la notion d'EF pour deux programmes importants de la TRNEE : le Programme de viabilité écologique urbaine et la Conservation du patrimoine naturel.
- La TRNEE devrait examiner en détail la collaboration entre le programme d'EF et l'Initiative des indicateurs de développement durable et de l'environnement.
- La TRNEE devrait susciter davantage l'appui et l'engagement des intervenants et promouvoir la cause d'une EF par l'entremise d'un forum annuel sur le sujet.

1 Introduction

Le Programme d'écologisation de la fiscalité (EF) de la Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie (TRNEE) est le fruit de nombreuses années de travail sur des mesures budgétaires isolées. À la suite de la parution en 1994 du rapport du Groupe de travail sur les instruments économiques et les mesures dissuasives à de saines pratiques environnementales, la TRNEE a formé le Comité des instruments économiques qui, depuis, a présenté un certain nombre de recommandations pour le budget fédéral annuel en matière de développement durable.

Bon nombre de ces propositions ont porté fruit, entres autres, efficacité énergétique, énergie renouvelable, donation de terres écosensibles ainsi que les indicateurs de développement durable.

En 2000, la TRNEE a divisé ses travaux sur les instruments économiques en deux volets. Un volet de recherche maintenant appelé *Écologisation du budget fédéral* qui vise à définir les initiatives budgétaires discrètes découlant des recommandations d'autres programmes de la TRNEE, par exemple, le développement des ressources non renouvelables dans le Nord, les friches industrielles, la santé et l'environnement. Le second volet de recherche devrait étudier sous tous ses aspects les perspectives offertes par une approche élargie et plus intégrée, l'écologisation de la fiscalité. L'orientation plus complexe et plus ambitieuse de ce programme est examinée sur une période de deux à trois ans, indépendamment de l'urgence du cycle d'élaboration du budget fédéral annuel.

Les initiatives d'EF et les politiques formelles adoptées dans d'autres pays sont souvent désignées comme des modèles d'action environnementale innovatrice et de progrès dans le domaine de l'harmonisation des objectifs environnementaux et économiques. Mais dans quelle mesure l'EF a-t-elle rempli ses promesses sur le plan théorique, voulant qu'elle soit un outil politique efficace, souple et rentable sur le plan environne-

mental? L'approche d'EF est-elle applicable au Canada? S'adapte-t-elle aux cadres économique et juridictionnel de notre nation, à la dynamique des différents groupes d'intérêt, ainsi qu'au contexte politique fiscal et environnemental? A-t-elle du potentiel et dans l'affirmative, quelles modifications devrait-on lui apporter et de quelle manière? Existe-t-il une volonté publique et politique en faveur d'une EF?

L'objectif du Programme d'EF de la TRNEE est *d'obtenir un meilleur aperçu des principaux défis et débouchés que présente l'EF, et d'étudier le potentiel qu'elle offre au Canada.* Le Programme comprend l'examen de l'expérience des pays étrangers en matière d'EF, ainsi que trois études de cas : les paysages agricoles, l'assainissement du transport diesel et les substances chimiques préoccupantes. Cette approche a pour objectif :

- d'examiner la mise en œuvre d'une EF particulièrement dans le contexte canadien;
- d'élargir les connaissances de base sur l'utilité d'une stratégie d'EF et d'en améliorer la compréhension;
- de dépasser les discussions théoriques afin d'évaluer les aspects politiques pratiques liés à la mise en œuvre de l'EF, notamment le processus de conception d'un instrument, l'intégration à d'autres outils politiques afin de créer une série de mesures, les besoins en analyse et les différentes options de conception des mesures;
- de tirer les leçons des études de cas afin de construire un cadre pour l'EF, y compris de définir les principes directeurs à appliquer à un éventail élargi de questions de développement durable;
- d'établir des recommandations particulières découlant des études de cas pour que les pouvoirs publics les prennent en compte dans leurs budgets de 2002. (Ce dernier point a été accueilli comme un objectif secondaire, sinon essentiel.)

Ce rapport résume les leçons et les recommandations qui découlent de la Phase 1 du Programme d'écologisation de la fiscalité qui s'est étendue sur la période allant du mois de juin 2000 au mois d'octobre 2001.

2 Historique

2.1 Repenser les outils essentiels de développement durable

Au cours de la décennie qui a suivi le Sommet de Rio de 1992 sur l'environnement et le développement, la protection de l'environnement est devenue une question dominante et une valeur fondamentale pour les Canadiens — le public, les entreprises et les pouvoirs publics à tous les niveaux. En revanche, les progrès ont été moindres en ce qui concerne la mise en œuvre de politiques gouvernementales favorables à la transition vers des formes durables de développement.

On peut se féliciter des succès remportés à de nombreux égards sur le plan environnemental — notamment l'abandon graduel des destructeurs d'ozone, l'expansion des zones protégées, l'utilisation croissante d'énergies renouvelables et l'adoption généralisée de systèmes de gestion environnementale —toutefois ces succès sont quelque peu assombris par des échecs environnementaux de nature permanente. Chaque été, la pollution de l'air est la cause de milliers de décès prématurés et d'un plus grand nombre encore de maladies. Les approches de lutte antipollution qui s'attaquent aux produits chimiques pris isolément sont incapables de suivre l'évolution des découvertes scientifiques qui font état des répercussions de plus en plus subtiles sur la santé humaine, de ces produits, notamment les effets des perturbateurs endocriniens. L'habitat de grande valeur sur le plan écologique a été fragmenté et perdu, et la liste des espèces en péril ne cesse de grandir. Des espèces entières de poissons ont été décimées. Les émissions de gaz à effets de serre augmentent et la tendance au réchauffement de la planète a déjà des répercussions sur les communautés et les écosystèmes de l'Arctique. En outre, les modestes progrès réalisés, notamment, en matière d'efficacité énergétique, sont trop souvent freinés par le rythme de l'expansion économique.

Ces échecs révèlent une faille plus importante des politiques gouvernementales. En effet, le développement durable demeure une lutte ardue en raison de la discordance entre l'objectif et le contexte dans lequel nous prenons les décisions quotidiennes. La discordance est exprimée chaque jour — dans la décision d'un individu d'acheter un véhicule loisir travail au lieu d'un véhicule hybride, par exemple; dans la décision prise par une usine d'utiliser du charbon comme nouvelle source d'énergie; ou encore dans la décision d'un gouvernement d'autoriser l'urbanisation croissante de terres agricoles de grande valeur. Il est évident que si les choix en faveur du développement durable doivent demeurer logiques, de nouvelles approches sont nécessaires.

Dans le passé, la société a utilisé surtout trois approches pour résoudre les problèmes environnementaux :

- les approches contraignantes qui définissent des normes minimales;
- l'affectation des deniers publics à la recherche ainsi qu'aux infrastructures et aux services publics comme les transports publics, la gestion des déchets, l'eau et le traitement des eaux usées;
- la pression du public et celle des pairs pour s'assurer d'une ligne de conduite responsable et volontaire sur le plan de l'environnement.

Ces approches ont permis de résoudre les problèmes environnementaux les plus souples. Ceux qui demeurent sont d'une plus grande complexité en raison, notamment, des sources diffuses de pollution, des matériaux et des procédés qui font partie intégrante des systèmes actuels de production industrielle, des activités encouragées par une culture de consommation et des problèmes interreliés qui nécessitent des compromis difficiles. Sur le plan de l'agriculture, une ligne de conduite qui maximise les avantages nets des individus peut entrer en conflit avec une ligne de conduite qui privilégie les avantages nets pour la collectivité. Selon une prise de conscience émergente, les outils politiques du passé sont mal adaptés pour résoudre ces problèmes plus complexes. Les mesures réglementaires contraignantes s'avèrent trop rigides, la capacité des pouvoirs publics est trop faible et on souhaite des politiques efficaces et réelles susceptibles de stimuler l'innovation. Une nouvelle panoplie d'instruments politiques s'avère nécessaire. Le rapport de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) intitulé Les Perspectives de l'environnement, publié récemment, sur la manière de faire face aux défis environnementaux dans les 20 prochaines années, en est arrivé à la conclusion suivante :

Il est souvent difficile de créer au moyen d'un seul instrument les incitations adéquates en faveur d'une réduction totale de l'utilisation des ressources, de la pollution ou de la production de déchets. En règle générale, il est au contraire nécessaire de recourir à un assortiment d'instruments politiques. Celui proposé ici combine un cadre réglementaire solide et divers autres instruments, tels que des mécanismes de tarification améliorés propres à influencer le comportement des consommateurs et des producteurs, des accords volontaires, des permis négociables, des éco-étiquettes et des incitations basées sur l'information, des règlements concernant l'utilisation des taxes et la fourniture d'infrastructures. Les Perspectives recommandent notamment la suppression des subventions préjudiciables à l'environnement et un recours plus systématique aux écotaxes, aux redevances et à d'autres instruments économiques pour assurer les bons prix[1].

Le ministre de l'Environnement du Canada a reconnu la nécessité d'élargir l'éventail des outils utilisés pour gérer le développement durable sur le plan environnemental :

Le dernier élément (de la nouvelle structure de gestion de l'environnement) peut-être le plus important se veut un recours élargi et plus sophistiqué aux incitations commerciales et aux stimulants afin de promouvoir le développement durable. Il est temps de se pencher sérieusement sur la nécessité de faire concorder les signaux économiques et les récompenses financières avec les objectifs environnementaux. Pour commencer, les gouvernements doivent faire disparaître les règlements et les subventions qui nuisent à l'environnement. [...] Nous pouvons ensuite lier la fiscalité à la performance environnementale. Bon nombre d'autres pays le font déjà. Les nouvelles écotaxes pourraient être sans incidences sur les recettes et accompa-

1 Organisation de coopération et de développement économiques, « Les Perspectives de l'environnement de l'OCDE », Paris : 2001, p. 26.

gnées de réductions d'autres formes d'impôt, sans viser injustement des régions ou des industries particulières. Mais nous pouvons et nous devons revoir le plus tôt possible notre assiette fiscale pour qu'elle reflète notre coût environnemental[2].

Cet alignement des signaux économiques et des récompenses financières sur les objectifs environnementaux est connue au Canada sous le nom d'écologisation de la fiscalité ou EF.

Le vif intérêt suscité par l'EF vient à un moment où le système économico-budgétaire canadien dans son ensemble est en pleine réforme. Le contexte politique et celui des politiques gouvernementales sont éminemment favorables à des réductions d'impôt; le taux d'imposition et les contributions de sécurité sociale sont réduits dans la plupart des juridictions canadiennes. Chaque gouvernement est ainsi forcé d'effectuer une analyse coût-efficacité et d'examiner les économies administratives de ses politiques et de ses programmes. Parallèlement, le gouvernement fédéral s'est montré disposé à avoir recours au système économico-budgétaire comme principal outil d'appui à certains objectifs politiques, en particulier les objectifs politiques sociaux comme la réduction de la pauvreté et l'apprentissage continu. En théorie, une EF bien conçue est susceptible de profiter à chaque contribuable.

2.2 Qu'est-ce que l'écologisation de la fiscalité?

La TRNEE définit l'écologisation de la fiscalité de la manière suivante :

Une stratégie qui permet de réorienter la fiscalité et les programmes de dépenses publiques d'un gouvernement pour instaurer une série d'incitatifs intégrés favorables à la transition vers le développement durable.

La TRNEE a choisi d'étudier l'écologisation de la fiscalité plutôt que la réforme fiscale écologique (EF), ou l'approche du redéploiement fiscal implanté dans de nombreux pays européens[3]. L'EF est une approche élargie, qui a recours à des séries d'instruments qui font partie d'un programme complet, et qui comprend de multiples outils politiques fiscaux outre les impôts et les allégements fiscaux. L'EF implique :

- la réorientation ou l'introduction de nouveaux impôts ou de mesures d'allégement fiscal;
- la réorientation ou l'introduction de dépenses publiques ciblées précisément, notamment les dépenses de programmes gouvernementaux ciblés, les marchés publics, les subventions en espèces et les octrois;
- d'autres instruments économiques comme les permis échangeables, les redevances d'émission de permis et les frais d'utilisation.

En ayant recours à ce vaste éventail d'outils, l'EF offre plus de chances de concevoir des séries de mesures « bénéfiques à tous ». Ces outils ont tous pour but d'inciter les producteurs et les consom-mateurs à modifier leurs décisions et leur comportement – soit en internalisant les coûts environnementaux ou en récompensant les pratiques plus durables.

La fiscalité et les dépenses publiques ont été utilisées par le passé au Canada à l'appui de mesures de développement durable environnementales. À titre d'exemple, on peut citer le financement du Plan vert, le recours à des taxes d'accise sélectives sur l'essence au plomb et l'essence sans plomb, des incitatifs fiscaux en faveur des donations de terres écosensibles ainsi que le Fonds d'appui technologique au développement durable. L'EF se distingue de ces mesures discrètes à de nombreux égards :

- L'EF fait délibérément partie d'une panoplie d'outils politiques destinés à s'attaquer aux problèmes de développement durable sur le plan environnemental et venant appuyer et compléter les outils réglementaires, volontaires et d'information.
- À la différence des mesures budgétaires prises par le passé, qui ont souvent été des initiatives isolées, l'EF suppose une stratégie délibérée d'utiliser la fiscalité, les dépenses publiques et d'autres instruments économiques comme partie intégrante d'un programme ou d'une série de mesures qui constitue un ensemble d'incitatifs venant appuyer une action en faveur de l'environnement.

2 Hon. David Anderson, ministre de l'Environnement. « Le défi environnemental du 21e siècle — Notes d'allocution à la Plénière d'ouverture de Globe 2000 », Vancouver : Mars 2000.

3 La réforme fiscale écologique consiste à réaffecter les impôts aux sources de pollution ou d'énergie, et de réduire d'autant les taxes qui créent des distorsions comme celles sur la main-d'œuvre ou le capital.

- L'EF comprend, outre l'introduction de nouvelles mesures fiscales, l'étude de l'influence du cadre fiscal actuel sur les objectifs politiques de développement durable, ce qui suppose une approche cohérente et systémique en matière de conception d'une politique budgétaire et la prise en compte des questions liées au développement durable dans la politique budgétaire générale.
- Parallèlement, en utilisant des outils fiscaux plutôt que réglementaires ou volontaires, l'EF fait une plus grande place aux questions économiques et sociales au stade de la formulation des politiques environnementales. En effet, elle suppose un changement de pensée, de la protection de l'environnement vers le développement durable, et une plus grande intégration des politiques.
- Souvent, sans que cela soit automatique, l'EF implique « un recyclage des recettes ». L'idée n'est pas de faire de l'EF une source nouvelle et différentielle de recettes pour les pouvoirs publics, mais plutôt de changer la provenance de celles-ci. Lorsque de nouvelles taxes ou de nouvelles redevances sont introduites, les revenus sont utilisés de l'une des deux manières suivantes : pour réduire le fardeau fiscal général qui pèse sur l'économie par le biais de réductions d'autres impôts (par exemple, sur le travail, le revenu ou l'investissement) ou pour fournir des incitatifs fiscaux ou financer des programmes qui permettent de modifier les comportements de la même manière que l'objectif poursuivi par la taxe ou la redevance.

En s'intéressant à l'EF, la TRNEE répond à un besoin de nouvelles approches et de plus grande intégration des politiques en matière de développement durable. Ce besoin a été identifié en avril 2000, lorsque 26 sous-ministres et sous-ministres adjoints ont rencontré 40 chefs et dirigeants provenant d'un large éventail d'organisations du secteur privé et d'organismes à but non lucratif dans le cadre du Forum des dirigeants sur le développement durable organisé par la TRNEE. Une conclusion importante de cette rencontre était que le manque d'intégration entre les secteurs et les différents ministères constituait un frein réel à la mise en œuvre du développement durable au Canada. Le groupe a déclaré qu'on pouvait arriver à un processus décisionnel plus intégré e*n développant et en utilisant de nouveaux outils qui tiennent compte des répercussions à long terme pour la prise de décision.* Les participants ont désigné tout spécialement les écarts politiques en matière d'instruments destinés à internaliser les coûts environnementaux et ceux des incitatifs destinés à encourager le développement durable. Ils ont aussi approuvé la poursuite de gains en matière d'écoefficacité, résultat inhérent à de nombreuses mesures d'EF[4].

L'EF est destinée à être utilisée dans le cadre d'une série de mesures qui comprend aussi des instruments réglementaires, d'information et volontaires. La combinaison idéale de politiques sera établie en fonction de la question traitée. Les critères de détermination de cette panoplie comprennent l'efficacité, l'efficience, les effets distributifs, la souplesse et le caractère acceptable de la série d'instruments sur le plan politique. Il arrive que les approches contraignantes ne suffisent pas à répondre à un enjeu environnemental et que l'EF constitue une approche rentable et flexible. Dans ce cas, l'EF est utilisée de manière isolée. Par exemple, le système « plafond et échange » relatif aux émissions des gaz à effet de serre, l'approvisionnement en énergie écologique gouvernemental conjugué aux incitatifs fiscaux pour le développement d'énergies renouvelables et le changement dans l'affectation des subventions à l'agriculture. Dans ces cas, l'EF fonctionne mieux lorsqu'elle est accompagnée d'initiatives volontaires et de programmes d'information qui en expliquent le bien-fondé et qui fournissent de l'information sur une ligne de conduite durable adoptée en réponse à l'incitatif. L'EF elle-même suppose souvent que la législation définisse un mandat juridique pour sa mise en œuvre.

L'EF, les approches contraignantes et les programmes volontaires peuvent aussi être conçus pour s'appuyer les uns les autres, les mesures d'EF visant particulièrement des niches ignorées par les autres outils politiques. Par exemple, l'EF peut servir à encourager la participation à des programmes volon-

4 Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie, « Le Forum des leaders sur le développement durable : document de discussion. », Ottawa : 4 avril 2000.

taires, de la façon indiquée dans la section 4 qui porte sur les plans agro-environnementaux. Elle peut aussi venir appuyer des initiatives réglementaires, comme au début des années 1990, lorsqu'une taxe d'accise sélective sur les carburants avait servi à encourager l'utilisation d'essence sans plomb avant même qu'une réglementation n'ait été adoptée à ce sujet.

L'EF ainsi que les outils volontaires et de réglementation doivent tous être accompagnés d'un cadre institutionnel de manière à ce que les agences gouvernementales, les ministères et leur personnel soient renseignés sur le développement durable et possèdent les pouvoirs nécessaires pour poursuivre cet objectif. Cet appui institutionnel et cette compétence peuvent prendre la forme d'une formation interne, d'une législation exigeant la prise en compte des incidences sur l'environnement du processus décisionnel et des mécanismes de responsabilité comme le Commissaire à l'environnement et au développement durable. (Voir l'illustration 1)

Illustration 1: Intégration de l'EF à la panoplie d'instruments

2.3 Écologisation de la fiscalité : expérience étrangère

Les pays européens se sont bien plus affairés à mettre en œuvre une EF que le Canada ou même les États-Unis. La « Réforme fiscale » verte jouit d'une grande popularité en Europe. Les pays nordiques ont été les premiers, notamment la Finlande, la Norvège, la Suède, le Danemark et les Pays-Bas, à mettre en place des réformes fiscales vertes entre 1988 et 1992. De nouvelles taxes sur la pollution (surtout mais pas uniquement sur le charbon, les carburants ou des taxes sur l'énergie) ont été introduites et parallèlement, l'impôt sur le revenu créant des écarts et les contributions de sécurité sociale ont été réduits. Une deuxième vague de réformes fiscales vertes a commencé après 1996, avec l'Autriche, le Royaume-Uni, l'Italie, l'Allemagne, la France et la Belgique qui ont lancé des initiatives importantes. L'ampleur des recettes fiscales totales ainsi collectées au titre de l'EF demeure en général modeste : de 0,1 % pour l'Italie, 0,5 % pour les Pays-Bas et 1 % pour l'Allemagne en 1999, elle passe à 2,4 % pour la Suède. Le chef de file est le Danemark dont plus de 6 % des recettes fiscales provient des écotaxes[5].

L'objectif principal de la réforme fiscale écologique en Europe visait à protéger l'environnement, mais les pouvoirs publics se sont aussi intéressés à ses objectifs secondaires. On peut citer notamment la diminution du chômage par une réduction de la taxe sur le travail et l'amélioration de la compétitivité de l'économie à travers des améliorations écoefficaces. Des recherches théoriques récentes ont montré qu'un dividende emploi peut être obtenu, à la seule condition de remplir un certain nombre de conditions restrictives. Jusqu'à présent, peu d'évaluations ex post de ces redéploiements fiscaux ont été menées[6].

À l'instar de nombreuses mesures politiques gouvernementales, l'introduction d'une réforme fiscale écologique a fait l'objet d'une polémique. En 2000, confronté à une farouche opposition des entreprises de transport et à une augmentation des prix du carburant, le gouvernement britannique a abandonné sa proposition « d'indexation de la taxe sur les carburants

5 Comité des politiques d'environnement, « Les taxes liées à l'environnement dans les pays de l'OCDE : problèmes et stratégies », Direction de l'environnement, Organisation de coopération de développement économiques Paris : mars 2001, p. 34.

6 A. Majocchi, " Greening Tax Mixes in OCDE Countries : A Preliminary Assessment. ", Direction de l'environment, , Organisation de coopération de développement économiques Paris : 2000.

Expérience au niveau international

Expérience des pays étrangers en matière d'EF : enjeux de conception et de mise en œuvre

- ***Enjeux de conception***
  - Compétence
  - Harmonisation avec d'autres initiatives politiques
  - Caractère acceptable pour les intervenants
  - Effets redistributifs
  - Ciblage prudent
  - Efficacité environnementale
  - Effets des incitatifs
  - Efficience
  - Simplicité administrative
  - Considérations d'ordre budgétaire
- ***Enjeux de mise en œuvre***
  - Stratégie de transition
  - Rythme de mise en œuvre
- ***Autres effets***
  - Emploi
  - Innovation
  - Compétitivité

-- Barg, Brown, Guertin and Troutt, "Issues Relating to Ecological Fiscal Reform", International Institute for Sustainable Development, Winnipeg : Mai 2001.

routiers » qui augmentait de 6 % par an les droits d'accise sur les carburants. En raison de la hausse des prix mondiaux du pétrole depuis 1999, le gouvernement italien a reporté la réforme fiscale écologique. En France, une importante restructuration des taxes et des redevances environnementales a été adoptée par l'Assemblée nationale en 1999, mais elle a été par la suite jugée contraire à la Constitution[7]. Lors d'un référendum qui a eu lieu en septembre 2000, l'électorat suisse a rejeté deux propositions de réformes fiscales vertes[8]. L'approche multi-fonctionnelle qui a été suivie pour financer l'agriculture en Europe a conduit à des débats au sein de l'Organisation mondiale du commerce. Ces expériences illustrent les défis que présente l'EF sur le plan politique.

Les États-Unis ont eu activement recours à des approches de protection de l'environnement fondée sur les mécanismes du marché. Toutefois, à la différence de la stratégie européenne globale de réforme fiscale, ils se sont contentés d'instruments financiers destinés à inciter les pollueurs à réduire les risques pour la santé et l'environnement posés par leurs infrastructures, leurs procédés ou leurs produits. Les États-Unis utilisent des redevances, des droits et des taxes sur la pollution ; des formules de dépôt-remboursement ; des permis négociables ; des subventions de lutte antipollution comme des subventions, des emprunts à faible taux d'intérêt, un traitement fiscal favorable et des pratiques préférentielles d'achats publics de produits ; une législation prévoyant une indemnisation des dommages causés à l'environnement ainsi que la divulgation de renseignements et les programmes volontaires. Un récent rapport publié par la EPA américaine conclut ce qui suit :

[Traduction] Ces incitatifs constituent certainement une méthode nouvelle et unique de gérer l'environnement aux États-Unis. À de nombreux égards, ces incitatifs ont des effets bénéfiques sur la santé et l'environnement, au-delà de ce qu'il normalement possible d'obtenir au moyen d'une réglementation traditionnelle et il arrive qu'ils peuvent être appliqués à des situations où la réglementation n'a pas de prise… De nombreux incitatifs économiques suscitent un changement technologique ou un contrôle de la pollution innovateur parce que les sources de pollution peuvent faire des profits en trouvant des solutions améliorées et meilleur marché pour réduire leurs émissions... D'une manière générale, il est évident que les incitatifs économiques permettent un certain degré de contrôle de la pollution, tout en permettant de faire des économies substantielles[9].

Ces expériences européenne et américaine constituent une bonne illustration du réel potentiel offert

7 À noter cependant que le budget français pour 2001 comprend de nombreuses mesures d'écologisation de la fiscalité.

8 Comité des politiques d'environnement, « Les taxes liées à l'environnement dans les pays de l'OCDE : problèmes et stratégies », op.cit.

9 National Centre for Environmental Economics, "The United States Experience with Economic Incentives for Protecting the Environment", EPA-240-R-01-001. Office of Policy, Economics, and Innovation, EPA américaine, Washington : janvier 2001.

par l'EF comme outil politique de développement durable efficace. Cependant, les expériences d'autres pays ne sont pas automatiquement applicables au Canada. Il est ainsi essentiel d'étudier les considérations pratiques de l'application de l'EF particulièrement à notre contexte. Tant les expériences internationales réussies que celles qui le sont moins constituent une bonne occasion de déterminer si une politique d'EF peut être mise en œuvre et de quelle manière. Quelle a été l'expérience sur le plan politique de l'introduction de l'EF et de son implantation graduelle? Quels enjeux de mise en œuvre ont pu être dégagés? Quelles sont les options de conception qui ont été utilisées pour régler les enjeux de mise en œuvre? Dans quelle mesure l'EF a-t-elle rempli sa promesse, sur le plan théorique, d'être un outil de politique souple et efficace, tant du point de vue de l'environnement que par rapport à ses coûts?

Documents d'information

Information complémentaire sur l'écologisation de la fiscalité

Les documents suivants de la TRNEE sont disponibles :

- **Analysis of Ecological Fiscal Reform Activity in Canada**
- **Analysis of U.S. Ecological Fiscal Reform Activity**
- **Background Paper on Ecological Fiscal Reform Activities in Europe**
- **Issues Relating to Ecological Fiscal Reform**

2.4 Écologisation de la fiscalité : expérience canadienne

Au Canada, dans l'ensemble, l'utilisation limitée d'instruments économiques a reproduit le modèle américain d'approches reposant sur les mécanismes du marché, destinées à la protection de l'environnement, plutôt que la stratégie du redéploiement fiscal sans incidence sur les recettes visant un double-dividende qui prévaut en Europe. Le gouvernement fédéral a eu recours à un système d'allocation échangeable pour éliminer le bromométhane (un destructeur d'ozone) et a fait l'expérience de projets comme le Projet pilote d'échange de réductions des émissions de gaz à effet de serre (PÉRÉG) et le Projet pilote d'échange de réductions d'émissions (PERE). On a également eu recours à un certain nombre d'incitatifs fiscaux d'inspiration environnementale, y compris les taxes d'accise sélectives sur l'essence au plomb et sans plomb, les exemptions de taxe d'accise pour les carburants de remplacement comme l'éthanol, les mesures destinées à mettre sur un pied d'égalité l'énergie classique et l'énergie renouvelable, ainsi que les avantages fiscaux liés aux donations de terres éco-sensibles. Les programmes de dépenses et les subventions visant la protection de l'environnement ont été le plus souvent appliqués, à commencer par le Plan vert de trois milliards de dollars en 1990, les politiques d'approvisionnement vertes, les subventions et les prêts pour la recherche et le développement de diverses technologies durables ainsi qu'un éventail de fonds pour appuyer les programmes d'éducation et d'action. L'exercice d'examen des programmes du milieu des années 1990 a conduit à la disparition de nombreuses subventions pour des mégaprojets dans les domaines de l'agriculture et de l'énergie ayant des effets néfastes sur l'environnement, en dépit du fait que cet exercice était commandé par des impératifs de réduction du déficit plutôt que de protection de l'environnement.

Il existe aussi des exemples d'EF au niveau des provinces et des municipalités au Canada, bien qu'ils soient rarement expressément présentés sous ce titre[10]. En 1999, le gouvernement de la Colombie-Britannique de l'époque a lancé la Green Economy Initiative (Initiative d'économie verte), y compris un redéploiement fiscal, en faveur de l'environnement. Un premier projet pilote a été mis sur pied pour aider l'industrie du bois de sciage à se débarrasser des

10 Pour une énumération partielle et une description de ces exemples, voir S. Barg, A. Boame, L. Brown, L. DeRiviere, E. Troutt, D. Wranik-Lohrenz, and M. Roy, "Analysis of Ecological Fiscal Reform Activity in Canada", International Institute for Sustainable Development. Document de préparation à la réunion du Programme d'écologisation de la fiscalité de la TRNEE, 26 et 27 juin 2000, Ottawa.

Expérience au niveau international

Expérience des pays étrangers en matière d'EF : enjeux de conception et de mise en œuvre

- ***Enjeux de conception***
  - Compétence
  - Harmonisation avec d'autres initiatives politiques
  - Caractère acceptable pour les intervenants
  - Effets redistributifs
  - Ciblage prudent
  - Efficacité environnementale
  - Effets des incitatifs
  - Efficience
  - Simplicité administrative
  - Considérations d'ordre budgétaire
- ***Enjeux de mise en œuvre***
  - Stratégie de transition
  - Rythme de mise en œuvre
- ***Autres effets***
  - Emploi
  - Innovation
  - Compétitivité

– Barg, Brown, Guertin and Troutt, "Issues Relating to Ecological Fiscal Reform", International Institute for Sustainable Development, Winnipeg : Mai 2001.

routiers » qui augmentait de 6 % par an les droits d'accise sur les carburants. En raison de la hausse des prix mondiaux du pétrole depuis 1999, le gouvernement italien a reporté la réforme fiscale écologique. En France, une importante restructuration des taxes et des redevances environnementales a été adoptée par l'Assemblée nationale en 1999, mais elle a été par la suite jugée contraire à la Constitution[7]. Lors d'un référendum qui a eu lieu en septembre 2000, l'électorat suisse a rejeté deux propositions de réformes fiscales vertes[8]. L'approche multi-fonctionnelle qui a été suivie pour financer l'agriculture en Europe a conduit à des débats au sein de l'Organisation mondiale du commerce. Ces expériences illustrent les défis que présente l'EF sur le plan politique.

Les États-Unis ont eu activement recours à des approches de protection de l'environnement fondée sur les mécanismes du marché. Toutefois, à la différence de la stratégie européenne globale de réforme fiscale, ils se sont contentés d'instruments financiers destinés à inciter les pollueurs à réduire les risques pour la santé et l'environnement posés par leurs infrastructures, leurs procédés ou leurs produits. Les États-Unis utilisent des redevances, des droits et des taxes sur la pollution ; des formules de dépôt-remboursement ; des permis négociables ; des subventions de lutte antipollution comme des subventions, des emprunts à faible taux d'intérêt, un traitement fiscal favorable et des pratiques préférentielles d'achats publics de produits ; une législation prévoyant une indemnisation des dommages causés à l'environnement ainsi que la divulgation de renseignements et les programmes volontaires. Un récent rapport publié par la EPA américaine conclut ce qui suit :

[Traduction] Ces incitatifs constituent certainement une méthode nouvelle et unique de gérer l'environnement aux États-Unis. À de nombreux égards, ces incitatifs ont des effets bénéfiques sur la santé et l'environnement, au-delà de ce qu'il normalement possible d'obtenir au moyen d'une réglementation traditionnelle et il arrive qu'ils peuvent être appliqués à des situations où la réglementation n'a pas de prise… De nombreux incitatifs économiques suscitent un changement technologique ou un contrôle de la pollution innovateur parce que les sources de pollution peuvent faire des profits en trouvant des solutions améliorées et meilleur marché pour réduire leurs émissions... D'une manière générale, il est évident que les incitatifs économiques permettent un certain degré de contrôle de la pollution, tout en permettant de faire des économies substantielles[9].

Ces expériences européenne et américaine constituent une bonne illustration du réel potentiel offert

7 À noter cependant que le budget français pour 2001 comprend de nombreuses mesures d'écologisation de la fiscalité.

8 Comité des politiques d'environnement, « Les taxes liées à l'environnement dans les pays de l'OCDE : problèmes et stratégies », op.cit.

9 National Centre for Environmental Economics, "The United States Experience with Economic Incentives for Protecting the Environment", EPA-240-R-01-001. Office of Policy, Economics, and Innovation, EPA américaine, Washington : janvier 2001.

par l'EF comme outil politique de développement durable efficace. Cependant, les expériences d'autres pays ne sont pas automatiquement applicables au Canada. Il est ainsi essentiel d'étudier les considérations pratiques de l'application de l'EF particulièrement à notre contexte. Tant les expériences internationales réussies que celles qui le sont moins constituent une bonne occasion de déterminer si une politique d'EF peut être mise en œuvre et de quelle manière. Quelle a été l'expérience sur le plan politique de l'introduction de l'EF et de son implantation graduelle? Quels enjeux de mise en œuvre ont pu être dégagés? Quelles sont les options de conception qui ont été utilisées pour régler les enjeux de mise en œuvre? Dans quelle mesure l'EF a-t-elle rempli sa promesse, sur le plan théorique, d'être un outil de politique souple et efficace, tant du point de vue de l'environnement que par rapport à ses coûts?

Documents d'information

Information complémentaire sur l'écologisation de la fiscalité

Les documents suivants de la TRNEE sont disponibles :

- **Analysis of Ecological Fiscal Reform Activity in Canada**
- **Analysis of U.S. Ecological Fiscal Reform Activity**
- **Background Paper on Ecological Fiscal Reform Activities in Europe**
- **Issues Relating to Ecological Fiscal Reform**

2.4 Écologisation de la fiscalité : expérience canadienne

Au Canada, dans l'ensemble, l'utilisation limitée d'instruments économiques a reproduit le modèle américain d'approches reposant sur les mécanismes du marché, destinées à la protection de l'environnement, plutôt que la stratégie du redéploiement fiscal sans incidence sur les recettes visant un double-dividende qui prévaut en Europe. Le gouvernement fédéral a eu recours à un système d'allocation échangeable pour éliminer le bromométhane (un destructeur d'ozone) et a fait l'expérience de projets comme le Projet pilote d'échange de réductions des émissions de gaz à effet de serre (PÉRÉG) et le Projet pilote d'échange de réductions d'émissions (PERE). On a également eu recours à un certain nombre d'incitatifs fiscaux d'inspiration environnementale, y compris les taxes d'accise sélectives sur l'essence au plomb et sans plomb, les exemptions de taxe d'accise pour les carburants de remplacement comme l'éthanol, les mesures destinées à mettre sur un pied d'égalité l'énergie classique et l'énergie renouvelable, ainsi que les avantages fiscaux liés aux donations de terres éco-sensibles. Les programmes de dépenses et les subventions visant la protection de l'environnement ont été le plus souvent appliqués, à commencer par le Plan vert de trois milliards de dollars en 1990, les politiques d'approvisionnement vertes, les subventions et les prêts pour la recherche et le développement de diverses technologies durables ainsi qu'un éventail de fonds pour appuyer les programmes d'éducation et d'action. L'exercice d'examen des programmes du milieu des années 1990 a conduit à la disparition de nombreuses subventions pour des mégaprojets dans les domaines de l'agriculture et de l'énergie ayant des effets néfastes sur l'environnement, en dépit du fait que cet exercice était commandé par des impératifs de réduction du déficit plutôt que de protection de l'environnement.

Il existe aussi des exemples d'EF au niveau des provinces et des municipalités au Canada, bien qu'ils soient rarement expressément présentés sous ce titre[10]. En 1999, le gouvernement de la Colombie-Britannique de l'époque a lancé la Green Economy Initiative (Initiative d'économie verte), y compris un redéploiement fiscal, en faveur de l'environnement. Un premier projet pilote a été mis sur pied pour aider l'industrie du bois de sciage à se débarrasser des

10 Pour une énumération partielle et une description de ces exemples, voir S. Barg, A. Boame, L. Brown, L. DeRiviere, E. Troutt, D. Wranik-Lohrenz, and M. Roy, "Analysis of Ecological Fiscal Reform Activity in Canada", International Institute for Sustainable Development. Document de préparation à la réunion du Programme d'écologisation de la fiscalité de la TRNEE, 26 et 27 juin 2000, Ottawa.

derniers fours wigwam existants et des silos non modifiés avant l'entrée en vigueur d'une réglementation prévoyant leur élimination progressive pour la fin de 2004. Les frais de permis ont été augmentés et les recettes ont été recyclées vers les entreprises au moyen de dégrèvements sur les investissements dans des procédés offrant une alternative à valeur ajoutée à la combustion de déchets de bois ou dans la recherche sur de telles solutions de rechange[11]. Le gouvernement de l'Ontario lance actuellement un système d'Échange de crédits d'émission pour les polluants précurseurs du smog. Certaines municipalités octroient des allégements fiscaux afin d'appuyer les objectifs de conservation, par exemple, la ville de Burlington accorde un allègement fiscal pour l'entretien des terres à bois. De nombreux gouvernements provinciaux ont recours à des instruments économiques pour la gestion environnementale des produits. Ils comprennent des formules de dépôt-remboursement pour les contenants de boissons et des redevances préliminaires de disposition des pneus et des huiles usées. Toutefois, les recettes provenant de certains de ces instruments comme la taxe sur les pneus en Ontario, n'ont pas été recyclées vers des objectifs environnementaux, ce qui a contribué au scepticisme de l'opinion publique et à une résistance à l'utilisation de ces instruments économiques aux fins de protection de l'environnement.

En dépit des exemples précités, l'expérience canadienne en matière d'EF demeure limitée. Une Étude économique récente du Canada effectuée par l'OCDE a évalué les politiques canadiennes de développement durable et est arrivée à la conclusion suivante :

...Les possibilités de lutte contre la pollution à faible coût sont rares et on ne saurait attendre d'une stratégie s'appuyant sur les seuls accords volontaires qu'elle remédie totalement aux coûts externes de la pollution. Il faut donc développer l'utilisation des instruments économiques (notamment les redevances pour les émissions et déchets toxiques et les redevances d'élimination des produits contenant des substances toxiques) afin de renforcer le principe pollueur/payeur[12].

Cette lacune constitue la raison d'être du programme d'EF de la TRNEE, qui examine les perspectives offertes par une EF au Canada.

11 K. Baker, BC Green Economy Secretariat, "Tax Shifting in B.C.", présentation au Groupe consultatif d'experts du Programme d'écologisation de la fiscalité de la TRNEE, 12 février 2001. À noter que le Green Economy Secretariat a été démantelé en septembre 2001 et l'état des futures initiatives de redéploiement fiscal demeure incertain.

12 Organisation de coopération de développement économiques « Études économiques de l'OCDE 1999/2000 : Canada », Paris : 2000, p. 21.

3 Pourquoi et quand utiliser l'EF?

Le texte qui suit a pour objectif de guider les décideurs sur la façon de choisir les enjeux propres à l'EF, la façon d'analyser et de mettre en œuvre les mesures d'EF.

3.1 Principes de base

L'EF est un outil qui mérite d'être examiné chaque fois qu'on évalue es options politiques destinées à atteindre un nouvel objectif ou but environnemental. L'EF est particulièrement attrayant lorsqu'il s'agit de dépasser un objectif d'amélioration de l'environnement pour atteindre un objectif de développement durable et d'arriver à des changements positifs en matière d'écoefficacité, de compétitivité commerciale, d'innovation et d'emploi.

L'EF se distingue de l'approche plus traditionnelle des instruments économiques en ce qu'elle est une stratégie (qui a recours à plusieurs instruments complémentaires) qui vise le long terme. On devrait évaluer les options d'EF dans le cadre d'une série de mesures destinées à régler un enjeu, au rang desquelles figurent la réglementation et les mesures volontaires. La panoplie idéale d'outils politiques sera établie au cas par cas. L'EF peut avoir un rôle à jouer de manière isolée ou en combinaison avec d'autres instruments politiques. De nombreux critères et principes sur la façon de mettre en œuvre l'EF sont semblables à ceux requis pour l'application de n'importe quel autre instrument politique et les options d'EF devraient être évaluées et élaborées selon un processus d'égale rigueur.

3.2 Définition du contexte

Les moyens d'action ou la combinaison de moyens à utiliser ne devraient être examinés qu'une fois que les décisions fondamentales à propos du contexte de mise en œuvre ont été prises. Ainsi, il faut d'abord établir

l'objectif ou le but environnemental à poursuivre et le rôle que doit jouer le moyen d'action.

3.2.1 Quel est l'objectif ou le but environnemental poursuivi?

L'utilisation d'un nouveau moyen d'action passe d'abord par l'identification, par le biais d'une démarche scientifique objective, d'une menace à l'environnement qu'il faut contrer. On établit ensuite un objectif ou un but environnemental, en prenant en compte des facteurs comme la certitude scientifique, l'effets des seuils, l'échelle de l'impact sur l'environnement, le type de danger et le consensus social. Ces facteurs aideront à déterminer s'il convient d'établir :

- un objectif d'orientation (par exemple, augmenter l'utilisation de matières recyclées ou encourager la conservation du couvert végétal sur les terres agricoles, ou
- un but absolu, axé sur une cible (par exemple, limiter la concentration de 2,5 PM à 30 mg/m3, 24 heures en moyenne, d'ici l'année 2010, en fonction d'une mesure annuelle du milieu ambiant fixée au 98e percentile, prise sur trois années consécutives, conformément à la norme pancanadienne),
- une approche hybride qui établit une cible minimale mais incite à dépasser la cible au fil du temps.

3.2.2 Quel rôle doit jouer le moyen d'action et quel moyen est le plus apte à le remplir?

Une fois l'objectif ou le but établi, il faut décider des rôles que doivent jouer les moyens d'action. S'agit-il de progresser vers un objectif d'orientation? Dans l'affirmative, des moyens volontaires ou certains moyens fiscaux seraient plus adaptés. Si par contre, le moyen d'action doit atteindre une cible absolue, alors une approche réglementaire ou un moyen fiscal de « plafond et échange » sera plus indiqué. Une approche hybride consisterait à utiliser des approches contraignantes pour atteindre la cible minimale et des moyens fiscaux ou volontaires afin d'encourager à dépasser la simple conformité à la cible prescrite.

Question à débattre

Comment choisir un moyen d'action qui réponde à un objectif ou un but environnemental?

- **Quelle est la panoplie de moyens pouvant être utilisés directement afin d'atteindre une cible donnée?**
- **Quels sont les enjeux soulevés par le choix d'instruments politiques? Le choix d'instruments peut-il servir à faire tomber les obstacles à la progression pour atteindre les cibles environnementales choisies?**
- **Existe-t-il des moyens ou des mesures d'atténuation qui pourraient résoudre les problèmes éventuels posés par le choix de moyens?**

Plusieurs instruments politiques destinés à remplir les rôles souhaités peuvent être identifiés. Dans ce cas, d'autres contraintes devraient être prises en compte dans la décision. Par exemple, la compétitivité et les effets distributifs constituent toujours des préoccupations. Ainsi, les instruments d'EF sont susceptibles de remplir l'objectif ou le but environnemental de manière plus souple et efficace sur le plan économique qu'une approche traditionnelle. Des facteurs comme ceux-ci auront une influence sur le choix final du moyen ou de la panoplie de moyens.

3.3 À quels types d'enjeu s'applique l'EF?

L'EF peut être appliquée à une série d'enjeux environnementaux et peut jouer des rôles divers dans le cadre d'une panoplie de moyens d'action. Si elle est conçue de manière créative, l'EF peut répondre à presque tous les enjeux sur le plan politique. Cependant, l'EF semble particulièrement bien adaptée aux enjeux environnementaux pour lesquels :

- une certaine souplesse est acceptée dans la réponse des acteurs individuels, puisque chaque partie déterminera sa propre réponse à donner au signal

l'objectif ou le but environnemental à poursuivre et le rôle que doit jouer le moyen d'action.

3.2.1 Quel est l'objectif ou le but environnemental poursuivi?

L'utilisation d'un nouveau moyen d'action passe d'abord par l'identification, par le biais d'une démarche scientifique objective, d'une menace à l'environnement qu'il faut contrer. On établit ensuite un objectif ou un but environnemental, en prenant en compte des facteurs comme la certitude scientifique, l'effets des seuils, l'échelle de l'impact sur l'environnement, le type de danger et le consensus social. Ces facteurs aideront à déterminer s'il convient d'établir :

- un objectif d'orientation (par exemple, augmenter l'utilisation de matières recyclées ou encourager la conservation du couvert végétal sur les terres agricoles, ou
- un but absolu, axé sur une cible (par exemple, limiter la concentration de 2,5 PM à 30 mg/m3, 24 heures en moyenne, d'ici l'année 2010, en fonction d'une mesure annuelle du milieu ambiant fixée au 98e percentile, prise sur trois années consécutives, conformément à la norme pancanadienne),
- une approche hybride qui établit une cible minimale mais incite à dépasser la cible au fil du temps.

3.2.2 Quel rôle doit jouer le moyen d'action et quel moyen est le plus apte à le remplir?

Une fois l'objectif ou le but établi, il faut décider des rôles que doivent jouer les moyens d'action. S'agit-il de progresser vers un objectif d'orientation? Dans l'affirmative, des moyens volontaires ou certains moyens fiscaux seraient plus adaptés. Si par contre, le moyen d'action doit atteindre une cible absolue, alors une approche réglementaire ou un moyen fiscal de « plafond et échange » sera plus indiqué. Une approche hybride consisterait à utiliser des approches contraignantes pour atteindre la cible minimale et des moyens fiscaux ou volontaires afin d'encourager à dépasser la simple conformité à la cible prescrite.

Question à débattre

Comment choisir un moyen d'action qui reponde à un objectif ou un but environnemental?

- **Quelle est la panoplie de moyens pouvant être utilisés directement afin d'atteindre une cible donnée?**
- **Quels sont les enjeux soulevés par le choix d'instruments politiques? Le choix d'instruments peut-il servir à faire tomber les obstacles à la progression pour atteindre les cibles environnementales choisies?**
- **Existe-t-il des moyens ou des mesures d'atténuation qui pourraient résoudre les problèmes éventuels posés par le choix de moyens?**

Plusieurs instruments politiques destinés à remplir les rôles souhaités peuvent être identifiés. Dans ce cas, d'autres contraintes devraient être prises en compte dans la décision. Par exemple, la compétitivité et les effets distributifs constituent toujours des préoccupations. Ainsi, les instruments d'EF sont susceptibles de remplir l'objectif ou le but environnemental de manière plus souple et efficace sur le plan économique qu'une approche traditionnelle. Des facteurs comme ceux-ci auront une influence sur le choix final du moyen ou de la panoplie de moyens.

3.3 À quels types d'enjeu s'applique l'EF?

L'EF peut être appliquée à une série d'enjeux environnementaux et peut jouer des rôles divers dans le cadre d'une panoplie de moyens d'action. Si elle est conçue de manière créative, l'EF peut répondre à presque tous les enjeux sur le plan politique. Cependant, l'EF semble particulièrement bien adaptée aux enjeux environnementaux pour lesquels :

- une certaine souplesse est acceptée dans la réponse des acteurs individuels, puisque chaque partie déterminera sa propre réponse à donner au signal

du marché. Ainsi, l'EF utilisée de manière isolée n'est pas adaptée aux enjeux pour lesquels tous les acteurs doivent respecter un seuil de conformité minimum;

- une limite est difficile à évaluer ou à établir (comme en matière d'écoefficacité), mais l'orientation que doit prendre le progrès est connue et hautement souhaitable, et l'EF est en mesure de fournir des incitatifs à une amélioration continue;
- lorsqu'une approche contraignante est déjà en place, mais qu'on souhaite aller au-delà de la simple conformité à celle-ci, avant l'échéance prévue, ou pour appuyer l'étape transitoire qui mène à la conformité;
- lorsqu'il est connu que l'approche contraignante n'est pas efficace ou est peu pratique[13], et que les seules options sont l'EF ou les moyens volontaires;
- lorsqu'un moyen volontaire est en place mais qu'il faut davantage encourager la participation;
- lorsqu'on vise à appuyer l'étape transitoire de conformité et de ligne de conduite, et qu'on s'attend à ce qu'une fois cette étape passée, le moyen d'action devient inutile et pourrait être démantelé;
- lorsque l'on vise un changement radical de comportement à long terme et que pour y arriver on utilise les signaux du marché afin de modifier l'information sur laquelle est fondée la décision d'adopter un comportement en particulier.

3.4 Quels instruments d'EF peuvent être utilisés?

La liste des instruments possibles d'EF est longue. Ils sont regroupés de manière logique en trois catégories générales.

Les instruments reposant sur les mécanismes du marché ou instruments économiques s'attaquent directement au prix payé par un producteur ou un consommateur pour un produit ou service, ainsi qu'à une ligne de conduite ou à une activité. Il s'agit notamment :

- des instruments internalisant les coûts ou produisant des recettes, comme les taxes, les redevances, les frais d'utilisation et les formules dépôt-remboursement;
- des subventions, comme les subventions en espèces, les incitatifs fiscaux, les crédits et autres subventions;
- de l'élimination de subventions ou de leur réaffectation;
- des programmes d'assurance et des exigences;
- des réductions d'impôt, comme la réduction ou l'élimination d'impôts comme les gains en capital et l'impôt foncier municipal;
- de la création de marchés, comme la création d'un bien ou d'un service échangeable, et d'un marché dans lequel ce bien ou ce service peut être échangé;
- du marquage écologique ou de la certification.

Les dépenses directes de programmes ont une incidence sur les options de mesures d'atténuation ou de prévention, la sensibilisation et les marchés. Il s'agit notamment :

- des programmes de recherche, de développement et de commercialisation;
- des transferts de paiements conçus pour des besoins environnementaux précis;
- des approvisionnements verts;
- des programmes d'information, d'éducation et de sensibilisation.

L'appui et la compétence institutionnels comprennent :

- la réunion de données et leur analyse;
- les outils d'évaluation et de surveillance des incidences sur l'environnement;

13 Par exemple, une réglementation qui obligerait les consommateurs à retourner les contenants de boissons ne pourrait sans doute pas être appliquée et serait inefficace. Si la source de la menace à l'environnement est si envahissante et générale qu'il est impossible de concevoir une approche contraignante, par exemple dans le cas des émissions de dioxyde de carbone provenant de la combustion de carburants fossiles, la réglementation s'avérerait inefficace. Il arrive aussi que l'approche soit peu pratique sur les plans politique et social, par exemple si le fardeau économique de la conformité est supporté par des groupes à faibles revenus ou par un groupe politiquement puissant comme le secteur agricole.

- les programmes d'information, d'éducation et de sensibilisation internes au gouvernement.

Le choix d'un instrument ou d'une panoplie d'instruments à partir de cette liste dépendra de chaque cas particulier. Les options devraient être évaluées au moyen du même processus et des critères utilisés normalement pour n'importe quel autre moyen d'action, y compris les facteurs suivants :

- la faisabilité technique;
- l'efficacité probable en termes d'environnement;
- la disponibilité de données à des fins d'analyse;
- le caractère acceptable de l'instrument pour les intervenants;
- la compétence;
- l'harmonisation avec d'autres initiatives politiques;
- les effets distributifs;
- les incidences sur la compétitivité;
- l'efficacité et le rapport coût-efficacité;
- la simplicité administrative et la faisabilité politique;
- le caractère exhaustif de la couverture d'un secteur à l'autre, par exemple, du secteur privé au secteur Mush (municipalités, universités, écoles et hôpitaux);
- la précision du ciblage du signal;
- la mise en place du marché (structure, taille, délai accordé à l'industrie et acteurs);
- les incidences sur le plan fiscal, y compris l'équilibre entre les recettes et les éléments de dépenses.

Ces critères sont semblables à ceux utilisés pour évaluer les instruments traditionnels volontaires et d'approche contraignante. On aurait tendance à s'attarder un peu plus longtemps sur les incidences fiscales lorsque des instruments d'EF sont évalués, car la nature de l'instrument est telle que les recettes et les éléments de dépenses sont éventuellement plus importants que pour d'autres outils politiques.

Lorsque l'on identifie des problèmes au cours du processus d'évaluation, il peut s'avérer possible de les atténuer. L'expérience passée en matière d'instruments d'EF a démontré que de nombreuses préoccupations possibles (par exemple, en ce qui a trait à la compétitivité, aux effets distributifs ou aux incidences de la transition) peuvent être atténuées au moyen d'une conception spécifique de l'instrument d'EF.

4 Études de cas

Voici une description des leçons d'ordre général tirées des travaux sur les études de cas qu'a menés le Groupe consultatif d'experts et le Groupe de travail, accompagnée d'un résumé de chaque étude de cas. Ces études de cas ont été choisies pour illustrer les défis propres à la mise en œuvre d'une EF. Il s'agit des études suivantes :

- ***Les paysages agricoles.*** Cette étude de cas illustre la réorientation des programmes de fiscalité et de dépenses publiques. Elle a pour objectif d'établir la faisabilité de la réorientation de la fiscalité et des programmes de dépenses publiques (fédérales, provinciales ou municipales) qui aident les exploitants agricoles canadiens à satisfaire aux besoins de protection de l'environnement et de réduction de la pollution provenant des terres agricoles.
- ***L'assainissement du transport.*** Cette étude de cas montre le caractère complémentaire de certaines réglementations. Elle a pour objectif de favoriser l'utilisation de carburants et de moteurs moins polluants afin d'accélérer la transition vers un assainissement du transport dans les secteurs du transport de marchandises utilisant le diesel et des transports en commun.
- ***Les substances chimiques préoccupantes.*** Cette étude de cas est une illustration de la manière dont on fait soutenir les programmes volontaires. Elle a pour objectif d'évaluer l'intérêt d'utiliser une série d'instruments fiscaux pour arriver plus efficacement à un niveau approprié de gestion environnementale des substances chimiques par le biais d'une approche globale.

Outre les résumés, les rapports complets de chaque groupe de travail ainsi que l'analyse économique menée par des experts indépendants sont disponibles.

4.1 Leçons à tirer des études de cas

Au début de la première phase du Programme d'EF de la TRNEE, les participants ont voulu mieux comprendre les principaux défis et débouchés que présente l'EF, et étudier le potentiel qu'elle offre au Canada. Les leçons tirées peuvent être réunies dans les conclusions générales suivantes :

4.4.1 L'EF a un rôle à jouer au Canada et elle n'est appropriée que dans le cadre de l'enjeu de mise en œuvre du développement durable

L'EF a un rôle à jouer au Canada. Ce rôle va dépendre de l'enjeu précis examiné et des autres outils qui ont aussi été appliqués à cet enjeu. L'EF est une approche plus large que celle des instruments économiques et qu'une réforme fiscale, d'où son caractère original. L'éventail d'instruments disponibles fournit de nombreuses options et occasions de réunir une série d'instruments qui viennent s'appuyer, qui sont favorables à l'environnement et qui augmentent les possibilités d'actions volontaires ou qui viennent compléter les approches réglementaires.

L'EF est un outil spécialement approprié dans le cadre du développement durable. Ce domaine politique affecte, d'une manière complexe, de nombreux agents dans la société. L'EF est un outil d'intégration, qui s'adapte plus facilement à la complexité du développement durable que les autres outils politiques. Elle est aussi susceptible d'être améliorée en permanence et ouvre la voie au développement durable.

4.1.2 L'EF offrirait de nombreux avantages et de nouvelles perspectives

L'EF présente certains avantages par rapport à l'approche contraignante. Elle s'adapte mieux à une approche d'amélioration continue. Les signaux du marché qui sont envoyés peuvent être tout de suite adaptés, que ce soit parce que la surveillance de ces signaux identifie le besoin de modifier le signal afin d'atteindre l'objectif visé ou parce que l'objectif lui-même a été modifié avec le temps. Elle permet aussi davantage de souplesse et d'équité parce que les parties peuvent elles-mêmes choisir leur réponse. À la différence de la réglementation, l'EF n'a pas besoin d'être conçue autour du principe du « plus petit dénominateur commun ».

L'EF offre aussi de nouvelles possibilités à exploiter, parce qu'elle peut occuper des « créneaux » que les autres outils politiques ne sont pas en mesure d'occuper. Par exemple, l'EF peut favoriser l'atteinte de cibles établies par une réglementation. L'EF peut aussi augmenter l'efficacité des programmes volontaires en offrant des incitatifs à la participation ou en envoyant de nouveaux « renseignements » aux décideurs sous forme de signaux de prix. Les participants de l'industrie au Groupe consultatif d'experts ont estimé que l'accent en matière d'EF sur l'utilisation de séries de mesures — que ce soient des mesures complémentaires à des mesures réglementaires, volontaires et fiscales, ou des séries de mesures fiscales seules — permettrait aux entreprises de mieux se conformer à leurs obligations tant sur le plan environnemental que fiscal.

4.1.3 L'EF est une approche nouvelle dont la réussite suppose un leadership, une ouverture d'esprit, de nouveaux acteurs et l'acquisition de nouvelles connaissances

Alors que les instruments économiques ont fait l'objet de multiples discussions et ont été appliqués depuis de nombreuses années, l'EF demeure une nouvelle approche. Pour qu'elle soit mise en œuvre avec succès, il faut une ouverture d'esprit au changement, l'engagement de nouveaux acteurs ayant des connaissances nouvelles et des acteurs existants qui eux-mêmes acquièrent de nouvelles connaissances. La mise en place de l'EF exigera l'engagement de hauts fonctionnaires et de dirigeants du secteur privé et des organisations non gouvernementales qui possèdent suffisamment d'autorité pour prendre des risques, éliminer les obstacles et mandater l'adoption d'approches innovatrices.

L'EF nous force à penser « en dehors des sentiers battus » — au-delà du contexte familier et confortable de la réglementation actuelle, de la mentalité axée sur l'idée de conformité et des instruments fiscaux. Tout changement est appelé à être contesté et certaines parties seront hostiles. Par conséquent, la mise en place

d'une EF doit être envisagée sous l'angle d'un processus conscient de gestion du changement. Pour faire accepter l'EF, il faut prendre le temps d'instaurer une confiance en cette approche et d'en améliorer la compréhension. Pour ce faire, des forums comme la TRNEE où l'on peut discuter de l'EF dans un « environnement tranquille » et identifier les intérêts et les perspectives partagées par les participants constituent une aide précieuse.

La compréhension des possibilités offertes par une EF est nouvelle au Canada. Les décideurs, les intervenants et le public manquent de connaissances précises sur l'éventail d'instruments d'EF et leur fonctionnement. On s'inquiète à propos de la faisabilité de l'EF, de ses incidences sur le plan des recettes gouvernementales, des coûts supplémentaires pour les producteurs et les fabricants, des fardeaux administratifs et d'autres facteurs reliés. Par conséquent, des changements seront nécessaires parmi les acteurs engagés dans le processus d'élaboration politique — il faut une nouvelle combinaison composée d'experts spécialisés dans certains enjeux, d'experts politiques traditionnels, d'économistes et d'experts en instruments économiques, qui puissent se réunir et étudier ensemble de nouvelles solutions et approches créatives.

La simple communication entre les nouveaux groupes d'experts et l'établissement d'un langage commun créeront certaines difficultés. Par exemple, il est difficile de discuter de l'utilisation d'un nouvel instrument fiscal à une époque où le credo répandu est « nous refusons tout nouvel impôt ». La communication et la sensibilisation sont essentielles. Le temps est venu d'améliorer la compréhension des incitatifs d'EF et de les mettre en place.

4.1.4 L'EF exigerait une large intégration entre les disciplines, les ministères, l'industrie et les divers intervenants

Une utilisation répandue de l'EF entraînera une véritable métamorphose. Elle constituera un défi pour tout le monde, parce qu'elle suppose l'intégration de la science, de l'économie et de la conception politique. De nouvelles formes de collaboration horizontale entre les ministères, dans les différents secteurs de l'industrie et parmi les divers intervenants seront nécessaires, tout comme l'évolution de nouveaux champs de compétences et de nouveaux profils de postes au sein de tous les intervenants.

Le gouvernement sera confronté à un défi particulier. La responsabilité politique et la surveillance des instruments d'EF axés sur des taxes sont partagées entre les ministères responsables et le ministère des Finances, ce qui suppose une collaboration interministérielle et l'assurance parmi tous les acteurs que cette collaboration existera. Il s'agit d'une différence importante par rapport aux outils traditionnels de réglementation ou de programmes volontaires, qui habituellement relèvent du ministère responsable concerné. Les ministères responsables ont normalement compétence en matière d'instruments, comme les frais de permis, les amendes et les programmes de dépenses, dont l'utilisation est rarement contestée. Leur utilisation dans un contexte intégré d'EF suppose éventuellement une coordination entre deux ou trois paliers de gouvernement et entre les ministères d'un même gouvernement. Une EF réussie exige un degré de collaboration sans précédent, d'où l'importance de l'appui et de la compétence institutionnelles qui permettent de véhiculer l'information sur l'activité de développement durable entre tous les ministères et de donner le feu vert à des activités de développement durable.

4.1.5 Bien qu'il faille privilégier des objectifs en matière de politiques clairs, il est souhaitable d'envisager les options d'EF à une étape précoce de la définition d'options de gestion

L'EF ne devrait pas être la raison d'être de la mise en place d'objectifs et de buts environnementaux — elle ne doit pas devenir une « solution en quête d'un problème ». Avant même d'envisager une option précise de gestion ou une série d'instruments, y compris l'EF, il convient d'établir un besoin scientifique et des objectifs en matière de politiques bien définis. Il est évident que de nombreux enjeux donnent lieu à des objectifs concurrents entre les ministères fédéraux et entre les différents paliers de gouvernement. Les études de cas sur les paysages agricoles et l'assainissement du transport ont toutes deux eu à faire face à ces objectifs opposés.

L'EF devrait faire partie de la panoplie d'outils politiques examinée au tout début des discussions sur les options de gestion. On devrait se concentrer sur le fait de savoir comment rendre l'ensemble de la série de mesures plus efficace tant sur le plan des coûts que de l'environnement. L'EF peut avoir un rôle à jouer, de manière isolée ou en combinaison avec d'autres moyens d'action et la panoplie de mesures qui sera finalement adoptée peut ne pas inclure d'instruments d'EF.

Plus le cadre stratégique a été défini, plus restreint sera le rôle éventuel joué par l'EF. Prenons par exemple, la question des substances chimiques préoccupantes, pour laquelle le gouvernement et d'autres intervenants commencent seulement à définir un cadre stratégique. Cette question est celle qui offre le plus de chances de mener un examen de l'utilisation des stratégies d'EF sans interposition de la part des cadres stratégiques existants ou de différentes positions sur le sujet. À l'opposé, la question de l'assainissement du transport possède un cadre clairement établi et le régime réglementaire est déjà énoncé. On a relevé peu de possibilités pour l'EF dans cette étude de cas, ce qui signifie que l'EF ne devrait pas être utilisée comme un complément à des politiques établies.

Les études de cas ont relevé deux questions liées au rôle que doit jouer l'EF. La première a trait au besoin de déterminer si l'EF entend cibler les leaders ou les retardataires, ou les deux à la fois. Une stratégie de *leadership* dirigerait l'EF sur les nouveaux acteurs dans le but de faire avancer la courbe de la conformité. Du point de vue de la conception, dans le cadre de cette stratégie, les incitatifs ne seraient pas offerts à tout le monde. Une stratégie visant les *retardataires* offrirait des incitatifs supplémentaires à ceux qui respectent peu la politique, dans le but de les faire progresser vers le haut la courbe de la conformité, mais elle ne présenterait que peu d'avantages pour les nouveaux acteurs. On peut aussi imaginer une stratégie qui combinerait les deux approches. Le choix entre ces approches va dépendre du rôle qui a été établi pour l'EF dans le cadre plus large des moyens d'action.

La seconde question concerne le compromis qui doit être fait entre appliquer un instrument d'EF à une question environnementale ciblée et bien définie ou maintenir l'ampleur du champ d'application de l'EF qui est l'un de ses points forts éventuels. Par exemple, le Groupe de travail sur l'assainissement du transport a spécifiquement étudié la façon de réduire les émissions provenant des camions diesel lourds et du transport en autobus (le secteur et la question choisis établissaient un parallèle avec le cadre réglementaire qui doit entrer en vigueur). Toutefois, certains outils — comme les taxes sélectives sur le carburant — pourraient être appliqués à tous les carburants de manière plus large dans le cadre du secteur des produits pétroliers dans son ensemble. D'autres outils semblaient fonctionner mieux s'ils étaient appliqués d'un secteur à l'autre (par exemple, la mise au rebut de véhicules financée par l'industrie privée qui recherche des crédits de réduction d'émissions). Un grand nombre de questions sont intimement liées, de sorte qu'il est souvent difficile de juger où poser les limites. Il peut s'avérer plus facile de se concentrer sur un élément ou sur un secteur en particulier, mais cette approche étroite mène à des instruments fiscaux à effet uniques plutôt qu'à une approche d'EF intégrée. En visant large, on est capable de considérer les principales interactions, mais on introduit aussi une complexité et des dérapages peuvent surgir.

4.1.6 Les options d'EF devraient être évaluées selon le même processus que celui utilisé pour n'importe quel autre outil politiques

L'élaboration d'instruments d'EF bien conçus et efficaces suit les mêmes exigences que n'importe quel autre instrument politique : un appui large de la société pour l'action en question, un objectif clair, un délai suffisant et des ressources analytiques appropriées ainsi que des consultations ouvertes avec les groupes d'intérêt. Le processus d'analyse et d'élaboration de l'EF devrait ressembler à celui utilisé en matière de réglementation ou de programmes volontaires. L'obstacle à surmonter ne devrait être ni plus grand, ni plus petit.

Lorsqu'on travaille à des mesures politiques dont la mise en place dépend du budget fédéral, il est très tentant de viser une soumission au prochain budget.

Cette tendance était visible dans les efforts du Groupe consultatif d'experts, qui a commencé avec le mandat d'étendre ses travaux sur une plus longue période mais qui a fini éventuellement par viser des échéances plus courtes de manière à définir des soumissions possibles pour le Budget 2002. Cette propension à travailler dans le cadre du cycle du Budget mène à des échéances de 12 mois au maximum. Il s'agit d'une différence importante comparé aux délais en vigueur pour l'élaboration d'options de réglementation (un délai de 36 mois en vertu de la LCPE) et la plupart des programmes volontaires. Pour élaborer des instruments d'EF avec un niveau d'étude, de consultation et d'efficacité qui soit équivalent à ceux de l'élaboration d'outils de réglementation ou de gestion de programmes volontaires, et afin d'atteindre un processus similaire de définition d'objectif, d'analyse des mesures et de peaufinage de la conception, des délais plus longs que le cycle budgétaire traditionnel s'avèrent nécessaires.

Parce qu'elle est nouvelle et mal connue, l'EF peut rencontrer plus d'obstacles que les autres moyens d'action. On peut exiger à son sujet davantage d'analyses, la nécessité de démontrer l'existence d'un consensus des intervenants, ou encore un niveau d'efficacité sur le plan de l'environnement et par rapport aux coûts plus sévère que ce qui est demandé pour les autres moyens d'action. Toutefois nous acceptons déjà fréquemment la nécessité d'adopter une action réglementaire même en l'absence d'une information parfaite ou d'un véritable consensus. Par conséquent, l'EF peut être mise en œuvre en suivant le modèle de l'amélioration continue, au moyen de projets pilotes comportant des mécanismes clairs de contrôle périodique, d'évaluation et d'amendement. Cette approche « d'apprentissage par la pratique » peut conduire à surmonter les obstacles auxquels doit faire face un nouvel instrument.

4.1.7 Les défis propres au Canada devraient être intégrés dans la conception d'une EF dès le départ

La situation du Canada peut être un obstacle à l'EF ou même source de perspectives uniques. Les études de cas ont révélé des facteurs qui peuvent faire paraître l'utilisation de l'EF au Canada comme un défi, en ce qui a trait à certains enjeux et à certains secteurs.

Un défi soulevé par l'étude de cas sur les paysages agricoles est la nécessité d'une coordination et d'une entente entre les différents paliers de gouvernement, en particulier pour les enjeux de compétence partagée. Les responsabilités liées à la gestion d'un enjeu peuvent être divisées en fonction de la compétence budgétaire, créant ainsi un obstacle à l'utilisation de l'EF. Les différences d'opinion entre le fédéral et les provinces à propos de la conception de programmes et des exigences liées au financement peuvent rendre l'entente sur l'ensemble des mesures d'EF difficile.

La diversité du contexte canadien rend laborieuse la conception d'approches d'EF qui s'appliquent à toutes les situations. Le Canada est constitué de nombreuses régions, provinces/territoires qui comportent des différences substantielles en termes d'écosystèmes, de contextes politiques, de philosophies et d'approches réglementaires et fiscales, et de cultures politiques. Ce contexte constitue un défi unique aux initiatives nationales d'EF. Il se peut qu'il soit nécessaire d'offrir les programmes d'EF dans un cadre général tout en conservant un objectif spécifique, et qu'il faille négocier leur mise en œuvre, région par région, d'une manière particularisée.

Un autre défi révélé par l'étude de cas sur l'assainissement du transport réside dans la taille et la structure de certains marchés canadiens. Pour certaines marchandises, le Canada ne représente qu'une petite partie du marché continental et, par conséquent, il se trouve dans une situation où il doit davantage subir les politiques que les concevoir. Dans des situations où il n'existe que peu d'acteurs sur le marché canadien et où il existe seulement quelques sources régionales d'impacts sur l'environnement, les instruments qui ont été largement utilisés aux États-Unis, comme l'échange de droits, s'avèrent plus difficiles à utiliser.

Enfin, le gouvernement fédéral est très préoccupé par le précédent établi par une nouvelle mesure fiscale, qu'il soit écologique ou autre; cela peut constituer un obstacle à l'innovation dans le cadre d'une EF.

4.1.8 Les aspects liés au financement et aux recettes doivent être pris en compte et communiqués

Dans les autres juridictions, le Programme d'EF a souvent été mis en œuvre selon un modèle sans incidence sur les recettes. Une telle approche a été rendue nécessaire en raison de la réaction souvent hostile aux instruments fiscaux, en particulier dans le contexte nord-américain où les nouveaux impôts ne sont pas les bienvenus et où l'on souhaite même des réductions d'impôts, Ce qui s'est reflété dans le Programme d'EF qui a éprouvé des difficultés lorsqu'il a fallu s'entendre sur de nouvelles redevances et de nouveaux impôts. Les programmes fondés sur les dépenses publiques sont plus séduisants pour le public et les intervenants, mais plus difficiles à vendre aux pouvoirs publics.

Quelles sont les conséquences pour la neutralité fiscale des initiatives canadiennes d'EF? Est-elle réalisable? La neutralité fiscale peut être mise en œuvre au moyen de plusieurs approches, prises isolément ou combinées. Elle peut être réalisée par l'entremise de :

- réformes fiscales, où chaque recette fiscale est recyclée de manière que l'individu ne sera pas pénalisé d'avoir entrepris l'action en faveur de la protection de l'environnement désirée;
- réformes de subventions, où les enveloppes de subventions existantes sont réorientées pour financer des initiatives centrées sur l'écologie;
- réformes des dépenses publiques, où de nouvelles dépenses prévues dans un domaine réduisent le besoin de dépenses dans un autre.

Le Groupe consultatif d'experts sur l'EF a estimé que la neutralité fiscale qui est fondée exclusivement sur un modèle de redéploiement fiscal risque de devenir une échappatoire. Les nouvelles taxes ont un rôle à jouer dans le cadre d'une EF, lorsqu'elles sont destinées à modifier le comportement, mais une nouvelle recette fiscale devrait être recyclée et la nouvelle taxe devrait être clairement liée à l'objectif environnemental désiré. Cependant, l'EF a un domaine d'application plus large que la réforme fiscale, et les programmes financés à même les dépenses publiques ont un rôle à jouer, en particulier lorsqu'ils n'ont pas d'incidence sur les besoins du gouvernement en recettes ou permettent de réduire ceux-ci. Il est essentiel que les aspects liés au financement et aux recettes d'une initiative d'EF soient pris en compte et communiqués au public et aux intervenants.

4.1.9 Des données pertinentes sont nécessaires aux fins d'analyse, de modélisation, de surveillance, d'évaluation, d'examen et d'amélioration continue

L'erreur commise par les pays européens de ne pas mener assez d'examens a posteriori des programmes d'EF ne devrait pas être répétée au Canada. Les initiatives d'EF doivent être appuyées d'un investissement stratégique dans les domaines scientifique, économique et d'examen de programme.

Actuellement, il existe peu de données de référence touchant la plupart des enjeux environnementaux, l'information de nature économique est insuffisante, et les résultats et débouchés sont peu surveillés. Dans les deux études de cas, la possibilité d'entreprendre une analyse économique a été restreinte en raison du manque des données nécessaires et de la difficulté d'accéder aux données existantes. Cependant, le manque de données ne doit pas être aveuglément utilisé comme excuse à l'inaction. Il faut davantage de recherches sur le type et la quantité de données pour mener à bien une bonne analyse. À cet égard, il peut être utile de savoir quelles données sont utilisées aux États-Unis. Il est vital que les aspects scientifiques et économiques soient intégrés à l'analyse et à l'examen d'une initiative d'EF.

Surveillance, évaluation et examen sont tous des éléments essentiels à la mise en œuvre d'une EF fondée sur un modèle d'amélioration continue, où les programmes pourraient être mis en place avec l'intention claire dès le départ d'évaluer leur efficacité. La surveillance doit viser les résultats présents sur l'environnement ainsi que les aspects économiques. Ces enquêtes pourraient ensuite être utilisées pour rectifier ou ajuster avec précision les programmes afin qu'ils soient plus efficaces et efficients pour atteindre les cibles visées (par ex. la qualité de l'eau). Les incidences sur les plans économique et écologique qui n'auraient pas été prévues, qu'elles soient positives ou négatives,

seraient aussi saisies. Ce qui peut s'avérer difficile si l'EF n'est qu'un outil parmi d'autres dans une série de mesures, y compris des approches contraignantes et volontaires. L'analyse devrait alors porter sur la série complète des instruments.

4.1.10 Les éléments essentiels d'une conception valable d'EF

Une bonne conception d'EF dépend de la présence d'un certain nombre d'éléments essentiels. La recherche effectuée dans le cadre des études de cas suggère que ces éléments comprennent (sans y être limités) une connaissance exhaustive de l'état de la technologie et des possibilités réelles disponibles pour atténuer ou empêcher une incidence écologique, ainsi que de l'organisation du marché et du contexte politique dans lesquels les instruments d'EF seraient implantés. La recherche mentionne aussi les stratégies de transition, la capacité d'exécution, la construction de partenariats et l'utilisation de programmes de communication et de sensibilisation du public. Il ne faut pas perdre de vue la simplicité de conception et d'administration. Il peut arriver que les programmes soient conçus en fonction des contextes politiques régionaux et des philosophies, qui peuvent varier beaucoup à travers le pays.

L'étude de cas sur les paysages agricoles suggère que le succès dépend de l'engagement des intervenants concernés et de la capacité à s'occuper de leurs préoccupations pratiques. Des groupes d'intérêt peuvent être formés en démontrant comment les approches d'EF peuvent être plus avantageuses qu'avec les approches contraignantes traditionnelles.

4.2 Résumé de l'étude de cas sur les paysages agricoles

4.2.1 Définition de l'enjeu

L'EF pourrait s'appliquer dans le cadre des paysages agricoles, afin d'encourager la gestion de terres écologiquement saines et la lutte contre la pollution. L'effet visé à long terme est de favoriser l'intégrité écologique des paysages agricoles — où l'eau saine, les sols sains et la biodiversité sont préservés. Cet objectif exige la collaboration des propriétaires fonciers privés.

Documents d'information

Information complémentaire à propos de l'étude de cas sur les paysages agricoles

Les documents de référence suivants de la TRNEE sont disponibles :

- **Ecological Fiscal Reform and Agricultural Landscapes**
- **Environmental Farm Plans and Ecological Fiscal Reform**
- **Property Tax Credits for Conservation**
- **Conservation Cover Incentive Program Case Studies**

Des incitatifs sont nécessaires dans la mesure où l'on ne peut s'attendre à ce que les propriétaires fonciers privés supportent en entier la charge financière inhérente à la création et à la conservation de biens collectifs comme les services écologiques. Cependant, les pratiques agricoles doivent aussi être menées dans un but de développement durable, ce qui suppose des investissements privés et des modifications de procédés qui sont répercutés dans les coûts de production. Le défi consiste à concevoir un programme d'incitatifs approprié. L'expérience actuelle est assez diverse, comme le montrent certains cas d'espèces aux États-Unis, en Europe, en Nouvelle-Zélande et dans plusieurs régions agricoles canadiennes. La réalité est toutefois plus complexe. Les différentes conceptions sur les plans politique et administratifs peuvent présider au choix des instruments. Il existe de nombreux types de paysages agricoles, de nombreuses aspirations différentes de la part des exploitants agricoles et une grande variété de besoins écologiques. En outre, fait important, de nombreuses options sont disponibles.

4.2.2 Objectif du Groupe de travail

L'objectif poursuivi par le Groupe de travail sur les paysages agricoles était :

Établir la faisabilité de la réorientation des programmes fiscaux de dépenses publiques (au niveau des

seraient aussi saisies. Ce qui peut s'avérer difficile si l'EF n'est qu'un outil parmi d'autres dans une série de mesures, y compris des approches contraignantes et volontaires. L'analyse devrait alors porter sur la série complète des instruments.

4.1.10 Les éléments essentiels d'une conception valable d'EF

Une bonne conception d'EF dépend de la présence d'un certain nombre d'éléments essentiels. La recherche effectuée dans le cadre des études de cas suggère que ces éléments comprennent (sans y être limités) une connaissance exhaustive de l'état de la technologie et des possibilités réelles disponibles pour atténuer ou empêcher une incidence écologique, ainsi que de l'organisation du marché et du contexte politique dans lesquels les instruments d'EF seraient implantés. La recherche mentionne aussi les stratégies de transition, la capacité d'exécution, la construction de partenariats et l'utilisation de programmes de communication et de sensibilisation du public. Il ne faut pas perdre de vue la simplicité de conception et d'administration. Il peut arriver que les programmes soient conçus en fonction des contextes politiques régionaux et des philosophies, qui peuvent varier beaucoup à travers le pays.

L'étude de cas sur les paysages agricoles suggère que le succès dépend de l'engagement des intervenants concernés et de la capacité à s'occuper de leurs préoccupations pratiques. Des groupes d'intérêt peuvent être formés en démontrant comment les approches d'EF peuvent être plus avantageuses qu'avec les approches contraignantes traditionnelles.

4.2 Résumé de l'étude de cas sur les paysages agricoles

4.2.1 Définition de l'enjeu

L'EF pourrait s'appliquer dans le cadre des paysages agricoles, afin d'encourager la gestion de terres écologiquement saines et la lutte contre la pollution. L'effet visé à long terme est de favoriser l'intégrité écologique des paysages agricoles — où l'eau saine, les sols sains et la biodiversité sont préservés. Cet objectif exige la collaboration des propriétaires fonciers privés.

Documents d'information

Information complémentaire à propos de l'étude de cas sur les paysages agricoles

Les documents de référence suivants de la TRNEE sont disponibles :

- **Ecological Fiscal Reform and Agricultural Landscapes**
- **Environmental Farm Plans and Ecological Fiscal Reform**
- **Property Tax Credits for Conservation**
- **Conservation Cover Incentive Program Case Studies**

Des incitatifs sont nécessaires dans la mesure où l'on ne peut s'attendre à ce que les propriétaires fonciers privés supportent en entier la charge financière inhérente à la création et à la conservation de biens collectifs comme les services écologiques. Cependant, les pratiques agricoles doivent aussi être menées dans un but de développement durable, ce qui suppose des investissements privés et des modifications de procédés qui sont répercutés dans les coûts de production. Le défi consiste à concevoir un programme d'incitatifs approprié. L'expérience actuelle est assez diverse, comme le montrent certains cas d'espèces aux États-Unis, en Europe, en Nouvelle-Zélande et dans plusieurs régions agricoles canadiennes. La réalité est toutefois plus complexe. Les différentes conceptions sur les plans politique et administratifs peuvent présider au choix des instruments. Il existe de nombreux types de paysages agricoles, de nombreuses aspirations différentes de la part des exploitants agricoles et une grande variété de besoins écologiques. En outre, fait important, de nombreuses options sont disponibles.

4.2.2 Objectif du Groupe de travail

L'objectif poursuivi par le Groupe de travail sur les paysages agricoles était :

Établir la faisabilité de la réorientation des programmes fiscaux de dépenses publiques (au niveau des

gouvernements fédéral, provinciaux et municipaux) qui aideraient les exploitants agricoles canadiens à satisfaire aux besoins de conservation de l'environnement et à réduire la pollution provenant des terres agricoles.

4.2.3 Méthodologie du Groupe de travail

L'étude de cas a suivi trois champs d'enquête :

- l'examen des efforts existants en Amérique du Nord, en Europe et ailleurs comme en Nouvelle-Zélande, dont certains éléments ont été résumés dans le présent rapport;
- l'identification des besoins analytiques, y compris l'analyse économique, les examens de modélisation et autres études requises pour présenter l'EF dans des termes qui sont pertinents pour les décideurs au niveau du gouvernement fédéral et des autres gouvernements;
- l'étude détaillée des trois approches, à partir des initiatives et des données canadiennes. Ces trois approches sont résumées dans ce rapport et le texte complet des études est disponible en annexe.

Ces trois approches de mise en œuvre des éléments d'une EF à des fins de protection de l'environnement dans le contexte des régions agricoles montrent qu'on fera très probablement appel à une série d'instruments pour atteindre les résultats souhaités. Les deux premiers exemples, l'élaboration de *Plans agro-environnementaux* (PAE) et le *Crédit d'impôt foncier municipal* (CIFM) visant les terres protégées, sont tirés d'initiatives existantes entreprises récemment à titre de programmes pilotes régionaux, mais qui pourraient être appliquées à l'échelle nationale. Le troisième exemple est une analyse économique qui pourrait servir à la conception de divers *Programmes de conservation d'un couvert végétal* (PCCV). Cet exemple est le premier au Canada à examiner de manière rigoureuse les avantages sociaux nets pour qu'il y aurait à étendre la conservation du couvert végétal en fonction de l'information recueillie relative aux bassins-versants.

Les PAE sont un exemple de *programmes de dépenses conçus pour favoriser la sensibilisation et l'éducation* des exploitants agricoles individuels et des groupes d'exploitants. Ils visent à modifier leur ligne de conduite, dans un but de santé écologique et de protection de l'environnement par rapport aux exploitations agricoles. Le CIFM est un *crédit d'impôt à l'intention des exploitants agricoles basé sur la portion de leurs terres réservée à la conservation.* L'exemple des PCCV peut servir comme fondement d'analyse *à la conception de subventions et de mesures de soutien à la conservation et aux intrants environnementaux, et aux programmes de conservation du couvert végétal.* Ils comprennent la protection des terres riveraines, la protection et la réhabilitation des terres humides et la conversion de terres cultivées ayant une grande valeur du point de vue écologique en terres de végétation de couvre-sol qui ne sont pas utilisées pour l'agriculture (aussi appelées « retraits de terres »), ainsi que des initiatives plus générales visant la réduction des récoltes annuelles.

4.2.4 Résumé des recherches

4.2.4.1 Plan agro-environnemental (PAE)

Au début des années 1990, les organisations agricoles et les pouvoirs publics ont commencé à s'interroger sur les nouvelles méthodes qui pourraient aider les exploitants agricoles à prendre conscience de l'incidence de leurs activités sur l'environnement. C'est en Ontario et au Québec que l'on trouve les programmes de PAE les plus sophistiqués. Chaque modèle est assez différent et est fondé sur des guides de *Plan agro-environnemental* et des processus d'inspection professionnelle en Ontario et sur les clubs consultatifs agro-environnementaux au Québec. Il existe actuellement sept différentes versions de PAE au Canada, sans compter celles qui sont en cours d'élaboration. Les PAE reposent sur l'action volontaire et allient l'éducation à l'action au bénéfice de la santé, de la sécurité et de l'environnement, tant sur les lieux mêmes de l'exploitation agricole qu'à l'extérieur de celle-ci. La planification agro-environnementale permet d'identifier les risques environnementaux ainsi que les obligations, les forces et les biens ayant un impact sur les activités des exploitants agricoles ainsi que les conditions qui prévalent sur le site même de l'exploitation agricole et en dehors de celui-ci, sur le plan de l'envi-

ronnement. À partir de cette analyse, les exploitants agricoles peuvent signaler des sujets de préoccupation et indiquer les améliorations possibles. La planification agro-environnementale sensibilise les exploitants agricoles aux réglementations applicables à leur exploitation.

Les programmes du Québec et de l'Ontario utilisent les incitatifs de manière assez différente. Les avantages privés qui découlent du respect du programme sont délivrés sous condition de participation au programme et sous la forme de versements en espèces ou de redevances. En Ontario, la somme de 1 500 $ est versée aux *participants*. Les exploitants agricoles reçoivent cette somme après qu'ils ont commencé à mettre en œuvre leurs plans agro-environnementaux pour les aider à couvrir les coûts. Au Québec, les « clubs » agricoles québécois font payer 500 $ par an à leurs membres en échange d'information et d'assistance privée (25 heures) dont la valeur du marché dépasse largement les 500 $. La différence en espèces entre les incitatifs (un paiement de 1 500 $ contre 500 $ de droits) reflète peut-être la différence dans l'évaluation des avantages privés découlant du programme. Les producteurs ontariens *ne* sont *pas* soumis à une obligation réglementaire de se soumettre à un PAE et n'ont pas à se conformer à des exigences particulières de gestion de l'environnement. Par conséquent, les avantages privés du programme proviennent de la valeur de l'information fournie qui permet de réduire les coûts de production et d'améliorer les relations à l'intérieur de la communauté agricole. Au Québec, on l'a noté, les exploitants agricoles reçoivent une assistance technique. Il s'agit là d'un avantage qui devrait intéresser tout particulièrement les éleveurs de bovins qui sont soumis à des réglementations en matière d'utilisation du fumier.

Un certain nombre de facteurs influencent la participation au programme. Parmi les plus importants, citons :

- il s'agit d'une *initiative volontaire* dictée par les producteurs agricoles;
- la *confidentialité* rassure les exploitants agricoles qu'ils ne seront pas désavantagés sur le plan de la compétitivité par rapport aux autres exploitants agricoles ou que les pouvoirs publics ne leur imposeront pas d'amendes ni d'autres mesures réglementaires;
- les *incitatifs* sont suffisants pour soutenir l'intérêt des exploitants agricoles;
- la reconnaissance d'une *diligence raisonnable* qui peut s'avérer utile par la suite pour obtenir des prêts;
- la constatation que des améliorations environnementales réelles apportées à l'exploitation agricole peuvent en améliorer la *rentabilité*;
- la constatation que l'adoption de pratiques écologiques favorise *l'accès aux marchés* et améliore *l'image de l'exploitant*;
- l'accès à l'information ayant trait aux technologies et pratiques agricoles nouvelles et novatrices présente des *avantages sur le plan de l'apprentissage*.

Un PAE sert entre autres à favoriser la sensibilisation en matière d'environnement et à mettre en valeur la compétence au sein de la communauté agricole, mais il peut aussi aller au-delà de la satisfaction de ces besoins importants. Malheureusement, une lacune fondamentale de ces programmes est le manque de surveillance systématique des impacts sur l'environnement. Par exemple, la qualité de l'eau s'est-elle réellement améliorée? Selon une enquête menée par l'Université de Guelph auprès d'exploitants agricoles, les principaux enjeux environnementaux soulevés par les exploitants agricoles étaient, dans l'ordre, les risques pour la santé de la famille de l'exploitation agricole, les risques pour la santé des sols et les risques pour la qualité de l'eau. L'incitatif de 1 500 $ permettait un investissement privé très substantiel.

Les plans agro-environnementaux peuvent être adaptés à chaque type d'exploitation agricole et à la géographie particulière des exploitations agricoles canadiennes. La marge de manœuvre est considérable en matière de conception. Ils peuvent être combinés à d'autres approches d'incitatifs comme les prix d'excellence et l'interaction avec le groupe. Ils peuvent aussi renforcer d'autres programmes fondés sur des incitatifs ou des programmes créés par une réglementation. Les programmes volontaires qui sont dirigés par des

organisations agricoles et dictés par des considérations provinciales sont ceux qui semblent recevoir le plus d'appui. Bien que les provinces du Centre et de l'Est soient celles qui ont manifesté le plus grand intérêt, un programme national qui prendrait ces points en considération présente des possibilités réelles. En juin 2001, les ministres de l'agriculture canadiens se sont entendus pour travailler à un plan d'ensemble visant à accélérer l'action en faveur de la protection de l'environnement, qui s'appliquerait à toutes les exploitations agricoles canadiennes. Cette décision offre une perspective intéressante pour la mise en place de PAE à l'échelle nationale.

4.2.4.2 Crédit d'impôt foncier municipal pour la conservation des terres d'une exploitation agricole

Un crédit d'impôt foncier municipal (CIFM) peut encourager la conservation de diverses utilisations du sol. Il existe des exemples divers, notamment aux États-Unis. Cette étude de cas a examiné un projet pilote mené au Manitoba. Les effets incitatifs des impôts fonciers dépendent de différents éléments : si les taux par mille varient en fonction des caractéristiques de l'utilisation du sol, si les propriétaires fonciers connaissent le fonctionnement de la variation des taux et de n'importe quelle autre caractéristique propre au régime d'impôt foncier. Si la valeur imposable suppose que la terre est utilisée à des fins de production et que le taux d'imposition est uniforme quelque soit le type d'utilisation du sol, l'incitatif sera clairement d'utiliser la terre à des fins de production agricole (c.-à-d. récoltes et élevage de bétail). Une terre non utilisée — ou celle réservée à la conservation, conformément à une interprétation stricte de la notion de conservation, soit une utilisation autre qu'agricole — ne produira aucun revenu pour l'exploitant agricole, tout en restant soumise à l'impôt foncier. Un exploitant agricole soucieux de maximiser ses bénéfices et de réduire ses coûts au minimum, ne mettra de côté, aux fins de conservation de l'environnement, que les terres dont le développement agricole génère pour lui des pertes nettes.

Lorsqu'une municipalité rurale octroie un *crédit d'impôt* qui permet de réduire l'impôt foncier pour chaque acre ou hectare de terre réservé à la conservation de l'environnement, les exploitants agricoles seront davantage encouragés à mettre de côté des terres ayant une faible valeur marchande. Le crédit d'impôt est un impôt négatif et à ce titre, il permet de récompenser le propriétaire foncier qui réserve des terres à la conservation de l'environnement. L'incitatif aura plus d'effet sur les terres pour lesquelles le coût de renonciation sera le plus faible — c.-à-d. celles dont la valeur productive est moindre.

Un projet pilote s'étendant sur une période de trois ans dans deux municipalités rurales au Manitoba a permis d'octroyer un impôt foncier municipal d'un dollar par acre aux propriétaires fonciers qui avaient adopté les pratiques prescrites d'utilisation des sols écologiquement viables. Le projet est financé par Canards Illimités Canada, l'Administration du rétablissement agricole des Prairies et la Northwest Soil Management Assocation. Les deux municipalités apportent un appui non financier. La participation est volontaire. Les terres admissibles au crédit d'impôt sont celles réservées à des initiatives de conservation comme les terres réservées au fourrage cultive, les prairies naturelles, les zones humides, les zones tampon riveraines (lorsque les arbres et l'herbe sont situés à 100 mètres d'une voie navigable) et les terres cultivées chaque année dont le couvert est constitué d'un minimum de 40 % de paille.

Le montant du crédit d'impôt a été établi en fonction de deux facteurs : la somme d'un dollar par acre représentait l'impôt foncier payé en moyenne au Manitoba pour les zones humides et les boisés de ferme; on a estimé qu'un montant inférieur ne constituerait pas un incitatif suffisant pour encourager les exploitants agricoles à s'inscrire au programme. Il est clair que le crédit d'impôt ne suffit pas à dédommager les propriétaires pour l'ensemble des services écologiques tirés de leurs terres, mais il constitue une petite compensation pour le fait de permettre à la société de tirer parti de la conservation des terres. Les promoteurs du programme ont aussi souligné sa valeur éducative : les exploitants agricoles sont informés de la nécessité d'avoir recours à des pratiques de conservation sur leurs terres et du fait que la société valorise ces pratiques.

Les propriétaires fonciers doivent faire une demande de crédit d'impôt chaque printemps, en indiquant les terres qui leur paraissent admissibles au crédit. Le personnel de la municipalité rurale les aide à préparer leur demande. L'imagerie satellitaire confirme l'utilisation des sols selon la catégorie de conservation propre à chaque candidat. Une inspection du sol d'un petit pourcentage de chaque zone de la municipalité rurale aide à vérifier que l'exploitant agricole se conforme au programme. Les crédits d'impôt sont versés à ceux qui s'y conforment, chaque automne, au moment où les impôts viennent à échéance. En 2000, le programme a permis de protéger environ 31 % de la base géographique, y compris 6 538 acres de zones humides, 15 116 acres de terres soumises à un travail de conservation du sol et 39 334 acres consacrés au fourrage cultivé, aux prairies naturelles et aux zones riveraines. En moyenne, le crédit d'impôt rapportait 261 $, chaque exploitant agricole recevant entre un dollar et 1 628 $. Selon une évaluation du programme effectuée par la poste, 86 % des participants estimaient que le programme en valait la peine et 88 % étaient d'accord que le régime d'impôt foncier procurait un réel dédommagement. Le coût total du programme en 1999 s'élevait à 75 787 $ dont environ 61 000 $ de crédits d'impôt. Le solde représentait les coûts administratifs, y compris les frais liés à l'analyse par satellite, à la publicité et aux communications, à la main-d'œuvre, aux voyages ainsi qu'au traitement et à l'évaluation des programmes.

La valeur du programme devrait être établie principalement en fonction de la valeur actuelle des *avantages collectifs et des coûts sociaux* — c.-à-d. les avantages pour la société découlant du programme. Les *avantages collectifs* liés à l'application d'un CIFM comprennent les *améliorations à la qualité de l'environnement.* Il s'agit notamment :

- de la préservation de la qualité des sols et de la réduction de l'érosion;
- des améliorations apportées à la qualité de l'eau potable ou utilisée à des fins récréatives;
- de la réduction des inondations;
- de l'augmentation des zones humides et de leur entretien;
- de la protection de la qualité de l'air (piégeage du carbone);
- de la conservation des écosystèmes des zones riveraines et des bénéfices inhérents;
- de la conservation de la biodiversité;
- de l'aménagement de l'habitat de la faune pour les espèces aquatiques et terrestres;
- des économies d'énergie.

Les avantages collectifs comprennent aussi *la réduction des dépenses publiques liées aux infrastructures destinées à la protection de l'environnement,* entre autres :

- une nécessité moins grande de retirer le limon des voies navigables;
- une baisse des coûts d'épuration de l'eau;
- une baisse des dépenses liées à la lutte contre les inondations;
- une baisse de l'érosion, moins de réparations aux ponceaux et aux embranchements;
- une réduction de l'engorgement des drains.

Ces avantages n'ont pas été quantifiés, mais on peut raisonnablement affirmer que les économies en dépenses publiques pourraient atteindre au moins un dollar par acre. Par conséquent, le programme est autofinancé parce qu'il permet aux municipalités de réaliser des économies. Avec le temps, les améliorations apportées à la qualité de l'environnement pourraient aussi améliorer la productivité des terres en raison d'une plus faible érosion des sols, par exemple. La valeur des terres pourrait ainsi augmenter et à son tour générer davantage d'impôts fonciers qui seraient alors réinvestis dans des biens et des services collectifs. Le CIFM pourrait même conduire à une plus grande diversification de l'économie locale en raison des perspectives offertes par plus d'activités récréatives sur les terres réservées, l'augmentation du tourisme, les différentes combinaisons de cultures, etc. Le bien-être des résidents s'en trouverait amélioré.

Au titre des *coûts pour la collectivité* (soit les municipalités) on pourrait citer :

- une diminution des recettes;

- une augmentation des coûts administratifs (autres que ceux liés au recouvrement normal des impôts fonciers);
- les coûts d'évaluation de l'efficacité du programme à remplir ses objectifs de protection de l'environnement.

Un autre enjeu réside dans le fait de savoir qui mesurera les avantages et les coûts sociaux liés au programme : la municipalité, la province ou le fédéral? On aurait normalement tendance à penser que ce devrait être l'autorité compétente qui prend les décisions, en l'occurrence, la municipalité. Or, dans le cas des CIFM, les avantages sur le plan de l'environnement peuvent s'étendre au-delà du territoire de la municipalité. Ainsi, certains coûts liés au programme pourraient logiquement être assumés par les gouvernements des deux paliers supérieurs de compétence.

Les leçons tirées de l'initiative manitobaine montrent que le succès du programme est dû à plusieurs facteurs, dont :

- *l'appui d'une grande diversité de parties intéressées*, y compris les pouvoirs publics locaux;
- le fait qu'il s'agit d'un programme *volontaire*;
- *les crédits d'impôt peuvent faire à moins de zéro les impôts fonciers d'un propriétaire*;
- *l'examen annuel*, qui permet une utilisation réversible des terres et des rentrées d'argent aux exploitants agricoles pour chaque année de participation;
- le *niveau relativement faible de la superficie en acres exigée* pour participer au programme;
- *la simplicité d'administration*, les exigences d'admissibilité étant peu nombreuses et moins complexes;
- *la sensibilisation du public et un climat politique favorable*, sans que l'on croit que le programme constitue une subvention injustifiée, mais simplement un paiement qui reconnaît les avantages collectifs découlant de la conservation de terres appartenant à des propriétaires privés;
- *une conception de programme qui n'a aucune chance de provoquer une réaction du point de vue du commerce international*;
- une structure qui *est adaptée au contexte local* et qui est plus souple qu'un programme à « taille unique »;
- *un programme isolé* qui n'oblige pas les propriétaires fonciers à participer à d'autres programmes, mais qui peut être tout de suite intégré aux autres initiatives de conservation.

À l'examen de certains CIFM appliqués en Amérique du Nord, les défis présentés par ces instruments incluent:

- *un financement durable du programme*, étant donné que le crédit d'impôt a un impact sur les recettes de la municipalité;
- *des taux de participation faibles et une méconnaissance du programme* en raison de facteurs comme la superficie en acres couverte, une publicité et des communications insuffisantes, des exigences d'admissibilité qui coûtent trop cher et sont trop complexes pour que le propriétaire foncier puisse s'y conformer et une conception de programme qui n'est pas bien ciblée sur des objectifs environnementaux clairs;
- *une difficulté à mesurer les avantages environnementaux*;
- *un doute sur la réelle nécessité du crédit d'impôt* (c.-à-d. si, en l'absence d'incitatif, les propriétaires fonciers auraient pris les mêmes mesures);
- *la difficulté de fixer le crédit d'impôt* à un taux approprié — s'il est trop bas, la participation sera faible, s'il est trop élevé, il donne aux propriétaires fonciers des loyers non nécessaires;
- *l'intégration aux autres programmes pour éviter le cumul d'avantages.*

À ce sujet, si plus d'un programmes sont appliqués de manière simultanée dans une même région, il faut veiller à ce que le propriétaire foncier ne reçoive pas deux fois le même versement pour les mêmes activités, à moins que cela soit le but (peut-être de sources de financement différentes).

En résumé, le CIFM est une politique fondée sur des incitatifs, qui mérite d'être poursuivie — et appliquée au-delà du cadre strict des programmes pilotes — comme l'un des instruments possibles d'EF conçus pour améliorer la qualité de l'environnement. Un CIFM donne aux activités de conservation qui sont valorisées par la société, mais qui ne sont pas échangées sur les marchés traditionnels, une valeur qui s'apparente à une valeur marchande. Le propriétaire foncier reçoit le « prix » (crédit d'impôt) par unité de terre si les activités de conservation prescrites sont entreprises et ce prix est équivalent aux revenus marginaux de la terre pour toute autre utilisation. Bien qu'il s'agisse normalement d'un incitatif modeste, il véhicule l'idée aux propriétaires fonciers qu'il faut valoriser les avantages environnementaux qui n'ont pas de valeur marchande. Les programmes qui possèdent des exigences claires d'admissibilité, de faibles coûts de conformité et une certaine souplesse dans le choix des terres à réserver (en n'exigeant que des niveaux minimaux de superficie en acres) sont le plus susceptibles d'attirer les participants et de procurer des avantages environnementaux. Les défis majeurs résident dans le financement du crédit d'impôt et dans la mesure des bénéfices nets découlant des programmes de manière à s'assurer qu'ils améliorent vraiment la qualité de l'environnement.

4.2.4.3 Programme de conservation du couvert végétal (PCCV)

L'année dernière, Canards Illimités Canada a proposé un programme national de conservation du couvert végétal. Les terres visées seraient celles qui posséderaient une valeur de conservation, à l'instar de celles identifiées pour les zones riveraines ou les terres humides. Un PCCV prévoit l'arrêt permanent ou pour un certain nombre d'années, de l'utilisation agricole de ces terres. Les incitatifs économiques destinés à encourager la conversion de ces terres fournit un moyen d'action qui facilite l'investissement public dans les décisions privées d'utilisation des terres, afin d'assurer que le paysage agricole fournisse un éventail de biens et de services valorisés par la société.

Ces économies environnementales externes viseraient un certain nombre de facteurs associés à l'amélioration de la qualité de l'eau, y compris :

- une baisse des coûts d'épuration de l'eau;
- une baisse des coûts du dragage effectué pour retirer les sédiments des canaux d'adduction et des infrastructures d'emmagasinage de l'eau;
- une augmentation des possibilités d'activités récréatives (y compris la pêche et la nage).

À titre d'autres économies externes on pourrait citer :

- une plus grand utilisation des terres par la faune;
- la biodiversité;
- la gestion des espèces en péril;
- la valeur esthétique;
- la hausse du piégeage du carbone et la baisse des émissions nettes de gaz à effet de serre;
- une atténuation des inondations.

Les coûts externes d'un programme de conservation du couvert végétal pourraient comprendre les coûts additionnels associés à la réalisation des incitatifs de conversion des terres et le dédommagement requis pour compenser la déprédation accrue des récoltes par la faune.

Par hypothèse, si le propriétaire foncier décide de réserver une parcelle de terres à la conservation du couvert végétal, les bénéfices privés (y compris l'incitatif économique fourni par l'institution responsable du programme) sont supérieurs aux coûts privés associés à la conversion de la terre. Par conséquent, en ne quantifiant que les avantages externes et les coûts associés à la conversion de la terre, on facilite le calcul des avantages externes net (ou les coûts) du programme. Les trois bassins fluviaux ou bassins-versants choisis pour l'étude de cas sont : le bassin fluvial de la Upper Assiniboine en Saskatchewan et au Manitoba, : le bassin-versant de la rivière Grand près de Guelph en Ontario et le bassin-versant du Mill River à l'Ouest de l'île-du-Prince-Édouard. Ces sites ont été choisis parce qu'ils représentent des paysages agricoles dans des régions différentes et parce qu'il existe des données raisonnables sur chacun.

Tableau 1

Estimations des économies externes découlant d'un programme de conservation du couvert végétal dans le bassin de la Upper Assiniboine River, dans l'Est de la Saskatchewan et dans l'Ouest du Manitoba

	Haut	Meilleure estimation	Bas
Avantages externes $/hectare/année			
Économies en sorties de fonds du gouvernement	19,25	12,83	6,42
Économies de primes d'assurance-récolte	5,27	3,51	1,76
Qualité de l'eau - Sédiments	9,34	4,62	1,34
Activités récréatives sur l'eau	1,37	0,91	0,46
Érosion éolienne	4,01	2,67	1,34
Modification des émissions de GES	14,07	9,38	4,69
Piégeage du carbone	29,40	19,60	9,80
Faune - utilisation avec consommation	19,11	10,71	5,36
Faune - utilisation sans consommation	6,45	4,16	2,08
Économies brutes	***108,25***	***68,39***	***33,23***
Coûts administratifs du programme	(1,04)	(2,08)	(3,12)
Dédommagement pour déprédation	(0,32)	(0,64)	(0,96)
Économies externes nettes	***106,89***	***65,67***	***29,15***
Réponse de l'offre			
Hectares pour paiement 35 $/hectare	25 000	12 000	6 000
Impacts optimaux du programme			
Terres soumises au programme (hectare)	76 350	22 515	4 996
Avantages externes brutes	$8 264 888	$1 539 830	$166 002
Coûts du programme	$8 240 465	$1 525 420	$161 205
Coûts administratifs	$79 404	$46 832	$15 588
Versements aux producteurs	$8 161 052	$1 478 588	$145 617
Coûts pour les producteurs	$4 080 526	$739 294	$72 808
Gains pour les producteurs	$4 080 526	$739 294	$72 808
Profit global	**$4 080 526**	**$739 294**	**$72 808**

programmes sont volontaires et sont susceptibles de générer des économies pour la société et les pouvoirs publics. Ils montrent que chaque palier de gouvernement peut jouer un rôle dans l'EF dans le cadre des paysages agricoles même si, dans chaque cas, leur participation n'est pas toujours nécessaire.

L'éventail d'instruments disponibles présente de nombreuses options et possibilités dans le but de réunir des *séries* d'instruments qui se renforcent mutuellement, offrent davantage de perspectives à une action volontaire de gestion de l'environnement et confèrent un fondement à la notion d'un éventuel « marquage écologique » de l'agriculture canadienne. Il doit y avoir une progression entre la sensibilisation et l'acquisition de connaissance, la mise en œuvre et une évaluation appropriée des résultats (notamment, une amélioration des conditions ambiantes dans les bassins-versants et les paysages agricoles). Les plans agro-environnementaux peuvent devancer l'action en faveur de la protection de l'environnement — en fournissant les connaissances de base et en provoquant des petites initiatives à l'échelle de l'exploitation agricole.

En dépit de certains problèmes liés aux données, l'étude révèle une constante selon laquelle un programme de conservation produit des avantages externes nets substantiels. Dans le cas de la rivière Grand, la meilleure estimation donnait des avantages externes nets de 195 $ par hectare, par année (soit de 79 à 342 $). Dans le cas de la Upper Assiniboine River, ils atteignaient 29 à 106 $, l'estimation la plus probable étant de 65 $ par hectare, par année. Le Mill River se situe entre les deux (de 69 à 236 $, l'estimation la plus probable étant 142 $ par hectare, par année). Dans le cas de la Upper Assiniboine River, on a pu établir les impacts optimaux du programme au moyen d'une réponse de l'offre fondée sur les taux de location connus. Le tableau 1 montre les valeurs calculées des avantages externes et les impacts financiers optimaux du programme. L'information relative aux deux autres bassins-versants est fournie dans le rapport principal.

Les avantages externes dans ce dernier cas et celui de la rivière Grand révèlent une tendance similaire. Les avantages externes les plus importants proviennent d'une combinaison du piégeage du carbone et de la réduction des émissions de gaz à effet de serre. Toutefois, le principal avantage externe suivant est constitué par des économies de paiements du gouvernement parce que la terre réservée ne fait plus l'objet d'une production agricole. Dans le cas de la rivière Grand, les chiffres sont bien supérieurs (46 $ comparé à 12 $). En outre, dans ce dernier cas, il existe des avantages additionnels comme la réduction de phosphore (23,50 $), la pêche récréative (26 $) et la valeur attachée à une utilisation élevée par la faune sans consommation. Tous ces facteurs contribuent à l'avantage externe net le plus élevé provenant d'un programme de conservation du couvert végétal dans cette rivière, qui s'écoule dans des zones où la densité de la population humaine est relativement élevée.

La contribution majeure de cette étude réside dans le niveau élevé et la qualité de l'information compilée. Une analyse économique comme celle-ci est sans précédent. En outre, l'analyse n'est pas fondée sur de simples suppositions. Les chiffres ont été rigoureusement établis à partir de la meilleure information de nature économique et écologique qui soit. Ils démontrent de manière irréfutable qu'un programme de conservation du couvert végétal présenterait de très bons avantages pour la société dans divers contextes de bassins-versants représentant des situations environnementales et régionales différentes partout au Canada. Pour chaque cas, les chiffres compilés représentent une situation de bassin-versant « moyenne » — une situation de référence. Si l'on voulait raffiner l'analyse, il serait possible d'examiner les avantages découlant de types particuliers de programmes de conservation du couvert végétal, par exemple, ceux s'appliquant aux zones riveraines. Cette analyse poussée exigerait plus d'information à propos des impacts particuliers des différents types de couvert végétal des rives et des bassins-versants sur des facteurs comme le piégeage des sédiments par la végétation riveraine, l'élimination des nutriments, l'intensification de la production piscicole. Dans chaque cas, l'information devrait être traduite en termes d'impacts économiques.

Les trois bassins-versants ont été choisis parce qu'ils représentaient des régions agricoles différentes et par conséquent, des climats, des activités agricoles et des pratiques agricoles de nature variée. L'information pourrait être raffinée avec le temps et jusqu'à présent, l'analyse a révélé un certain nombre de lacunes statistiques. À elle seule, cette « lacune » peut ajouter de la valeur parce qu'elle souligne les besoins en recherche. Nos connaissances s'en trouveraient grandement enrichies si l'on pouvait compiler davantage d'information qui soit meilleure sur ces trois rivières, plutôt que de reprendre l'exercice à un niveau superficiel pour d'autres bassins.

4.2.4.4 Défis et perspectives — la voie du progrès

Il est certain que les initiatives d'EF peuvent être mises en œuvre avec succès et contribuent à aider la société à préserver et à fournir des services écologiques dans les paysages agricoles. Le succès va dépendre de l'engagement d'une partie substantielle des exploitants agricoles d'une région donnée. Pour ce faire, il faudra ajuster les incitatifs, prendre en compte l'incidence d'enjeux comme l'observance intégrale et arriver à comprendre les objectifs précis à atteindre. Les points forts irréfutables des exemples étudiés sont que ces

Tableau 1

Estimations des économies externes découlant d'un programme de conservation du couvert végétal dans le bassin de la Upper Assiniboine River, dans l'Est de la Saskatchewan et dans l'Ouest du Manitoba

	Haut	Meilleure estimation	Bas
Avantages externes $/hectare/année			
Économies en sorties de fonds du gouvernement	19,25	12,83	6,42
Économies de primes d'assurance-récolte	5,27	3,51	1,76
Qualité de l'eau - Sédiments	9,34	4,62	1,34
Activités récréatives sur l'eau	1,37	0,91	0,46
Érosion éolienne	4,01	2,67	1,34
Modification des émissions de GES	14,07	9,38	4,69
Piégeage du carbone	29,40	19,60	9,80
Faune - utilisation avec consommation	19,11	10,71	5,36
Faune - utilisation sans consommation	6,45	4,16	2,08
Économies brutes	108,25	68,39	33,25
Coûts administratifs du programme	(1,04)	(2,08)	(3,12)
Dédommagement pour déprédation	(0,32)	(0,64)	(0,96)
Économies externes nettes	106,89	65,67	29,35
Réponse de l'offre			
Hectares pour paiement 35 $/hectare	25 000	12 000	6 000
Impacts optimaux du programme			
Terres soumises au programme (hectare)	76 350	22 515	4 996
Avantages externes brutes	$8 264 888	$1 539 830	$166 002
Coûts du programme	$8 240 465	$1 525 420	$161 205
Coûts administratifs	$79 404	$46 832	$15 588
Versements aux producteurs	$8 161 052	$1 478 588	$145 617
Coûts pour les producteurs	$4 080 526	$739 294	$72 808
Gains pour les producteurs	$4 080 526	$739 294	$72 808
Profit global	**$4 080 526**	**$739 294**	**$72 808**

programmes sont volontaires et sont susceptibles de générer des économies pour la société et les pouvoirs publics. Ils montrent que chaque palier de gouvernement peut jouer un rôle dans l'EF dans le cadre des paysages agricoles même si, dans chaque cas, leur participation n'est pas toujours nécessaire.

L'éventail d'instruments disponibles présente de nombreuses options et possibilités dans le but de réunir des *séries* d'instruments qui se renforcent mutuellement, offrent davantage de perspectives à une action volontaire de gestion de l'environnement et confèrent un fondement à la notion d'un éventuel « marquage écologique » de l'agriculture canadienne. Il doit y avoir une progression entre la sensibilisation et l'acquisition de connaissance, la mise en œuvre et une évaluation appropriée des résultats (notamment, une amélioration des conditions ambiantes dans les bassins-versants et les paysages agricoles). Les plans agro-environnementaux peuvent devancer l'action en faveur de la protection de l'environnement — en fournissant les connaissances de base et en provoquant des petites initiatives à l'échelle de l'exploitation agricole.

Le crédit d'impôt foncier municipal montre que même un incitatif modeste peut aider à encourager et à renforcer une ligne de conduite visant la conservation de l'environnement. Les PAE et les CIFM sont complémentaires, puisque les premiers aideraient les propriétaires fonciers à déterminer quelle terre devrait être réservée et les municipalités pourraient être enclines à octroyer un CIFM à ceux qui participent déjà à un PAE. L'analyse économique des avantages externes peut servir non seulement à la conception des PCCV mais aussi à une série d'autres objets, y compris le contrôle qui consiste à déterminer quelles terres sont le plus intéressantes du point de vue de la conservation de l'environnement ou à établir quelles terres doivent faire l'objet d'incitatifs comme le crédit d'impôt foncier municipal.

L'étude a identifié les facteurs de premier plan qui influencent la participation au programme. Il est essentiel de se souvenir qu'une taille unique ne va pas à tout le monde. Les différentes contributions et conceptions au niveau provincial, la souplesse des conceptions établies avec la participation des secteurs agricoles et des groupes régionaux particuliers, la simplicité de la mise en œuvre des mesures et des règles administratives (même si cela appauvrit le ciblage au stade initial) ainsi que les faibles coûts administratifs sont les éléments clés de la réussite d'un programme. Il faut étudier la manière d'ajuster l'EF aux différentes régions, en particulier lorsque plusieurs initiatives se superposent aux approches réglementaires existantes comme le zonage. Une approche « particularisée » peut s'avérer intéressante pour les producteurs agricoles qui se heurtent à une diversité de programmes et de préoccupations d'ordre réglementaire. Le niveau de participation requis pour assurer le succès est incertain. L'augmentation du nombre des participants favorisera la notion d'amélioration continue.

Un investissement stratégique dans le domaine scientifique et dans celui de l'évaluation des programmes est essentiel au renforcement des diverses initiatives d'EF. Il est difficile d'isoler la valeur de chaque programme lorsqu'il faut plusieurs programmes pour provoquer des changements, de sorte que la science doit contribuer à de nombreux égards à l'analyse économique. Ce point a été amplement démontré par l'analyse des économies externes nettes relative aux bassins-versants. Il reste des années de travail, parti-culièrement en ce qui concerne les activités ciblées, comme les initiatives de conservation des zones riveraines, mais cela ne doit pas empêcher l'élaboration et la mise en œuvre de programmes incitatifs, si, dès le départ, l'engagement est pris de les évaluer au moyen de méthodes de surveillance scientifiques rigoureuses. La société sera ainsi renseignée, à peu de frais, sur les conditions ambiantes et sur l'écodynamisme des paysages agricoles.

Les objectifs d'une EF dans le cadre des paysages agricoles doivent être centrés sur les économies nettes ou les effets externes positifs pour la société de la mise en valeur de l'intégrité écologique et de son maintien. Des avantages individuels peuvent aussi être dégagés, mais il n'est pas nécessaire que la société paie pour eux. Dans la conception des programmes, la neutralité fiscale peut constituer un objectif, mais il convient de ne pas oublier qu'ils ne sont réellement neutres du point de fiscal que lorsque les activités de conservation constituent des économies de coûts pour le gouvernement dans la mesure où ils atténuent la dégradation de l'environnement. Il est important d'être en mesure de montrer aussi clairement que possible que les résultats reflètent réellement un niveau positif d'avantages collectifs qui soit rentable. La manifestation des avantages doit être facilement comprise par divers individus et organisations, y compris les producteurs, les intervenants et les décideurs. L'omission de le faire mettrait en péril des initiatives bien planifiées. Souvent, des partenariats peuvent générer et utiliser les connaissances d'une manière créative —l'apprentissage par la pratique, comme indiqué plus haut.

Une EF relative aux paysages agricoles sera mise en place seulement dans la mesure où il existe une demande visant à faire progresser les programmes, parfois en dépit des obstacles qui privilégient un *statu quo*. Une partie de la demande émanera d'accords multilatéraux, tels les accords sur le changement climatique, là où existe un intérêt pour le piégeage du carbone et proviendra également d'initiatives volontaires comme la certification de production verte à l'échelle nationale ou internationale. À défaut d'avantages collectifs nets qui soient bien articulés et

susceptibles d'être vérifiés par un examen des résultats, les approches d'EF (qui offrent aux exploitants agricoles des options souples) n'atteindront pas leur plein potentiel.

Les recommandations suivantes sont proposées pour effectuer un suivi de ce rapport :

- La TRNEE devrait poursuivre l'examen en détail de l'EF, en s'efforçant d'améliorer la compréhension des perspectives offertes par son éventuelle application au secteur de l'agriculture et en proposant des recommandations précises aux gouvernements fédéral et provinciaux qui aideraient la conception et la mise en application de ces initiatives.
- Les ministères fédéraux sous l'égide d'AAC, devraient élaborer un plan de « marquage écologique » de l'agriculture canadienne au niveau national ou international qui intégreraient complètement l'EF ainsi que des initiatives volontaires pouvant être mises en place par le biais de la gérance des exploitants agricoles.
- L'engagement ministériel de juin 2001 d'accélérer le rythme de l'amélioration des pratiques environnementales sur les exploitations agricoles devrait être tenu en élargissant les programmes fondés, entre autres, sur les trois exemples d'EF fournis dans ce rapport.
- La conservation hautement prioritaire du couvert végétal et des initiatives environnementales devraient être élaborées à l'aide de l'analyse écologico-économique des bassins-versants présentés ici. (Par exemple, en concevant un programme pour améliorer la qualité des eaux de ruissellement provenant d'une exploitation agricole.)
- Les gouvernements fédéral et provinciaux devraient s'engager à réunir et à partager l'information sur l'efficacité des initiatives d'EF et des indicateurs de succès, ainsi qu'à élaborer des mécanismes qui permettent d'utiliser cette information pour concevoir des initiatives d'EF complémentaires qui s'appuient sur des séries d'instruments.
- Les organisations agricoles devraient être davantage impliquées dans la conception, la promotion et la mise en œuvre des initiatives d'EF, tout particulièrement en devenant des partenaires actifs dans l'élaboration d'approches régionales et sectorielles.

4.3 Résumé de l'étude de cas sur l'assainissement du transport

4.3.1 Objectif

Le Groupe de travail sur l'assainissement du transport avait le mandat suivant :

Concevoir des instruments fiscaux destinés à favoriser l'utilisation de carburants et de moteurs moins polluants dans le but d'accélérer la transition à l'assainissement du transport dans les secteurs du transport de marchandises et des transports en commun à moteur diesel.

Au cours du projet, le mandat a été quelque peu élargi pour inclure les camions hors route et le diesel. En particulier, le Groupe de travail s'est penché sur les mesures d'EF qui pourraient venir compléter la Déclaration d'intention sur les véhicules, les moteurs et les carburants, de février 2001, prise en vertu de la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement*, concernant les gros camions et autobus et le diesel.[14]

Documents d'information

Information complémentaire à propos de l'étude de cas sur l'assainissement du transport

Les documents de référence suivants de la TRNEE sont disponibles :

- **Cleaner Transportation and Ecological Fiscal Reform: Working Group Report**
- **Fiscal Instruments for Diesel Emission Reduction: A Preliminary Analysis**

14 « Adoption de mesures sur les véhicules, les moteurs et les carburants pour assainir l'air et protéger la santé humaine », Environnement Canada, à l'adresse suivante : www.ec.gc.ca/air/taking-action_f.shtmlhttp://www.ec.gc.ca/air/taking-action_e.shtml

susceptibles d'être vérifiés par un examen des résultats, les approches d'EF (qui offrent aux exploitants agricoles des options souples) n'atteindront pas leur plein potentiel.

Les recommandations suivantes sont proposées pour effectuer un suivi de ce rapport :

- La TRNEE devrait poursuivre l'examen en détail de l'EF, en s'efforçant d'améliorer la compréhension des perspectives offertes par son éventuelle application au secteur de l'agriculture et en proposant des recommandations précises aux gouvernements fédéral et provinciaux qui aideraient la conception et la mise en application de ces initiatives.
- Les ministères fédéraux sous l'égide d'AAC, devraient élaborer un plan de « marquage écologique » de l'agriculture canadienne au niveau national ou international qui intégreraient complètement l'EF ainsi que des initiatives volontaires pouvant être mises en place par le biais de la gérance des exploitants agricoles.
- L'engagement ministériel de juin 2001 d'accélérer le rythme de l'amélioration des pratiques environnementales sur les exploitations agricoles devrait être tenu en élargissant les programmes fondés, entre autres, sur les trois exemples d'EF fournis dans ce rapport.
- La conservation hautement prioritaire du couvert végétal et des initiatives environnementales devraient être élaborées à l'aide de l'analyse écologico-économique des bassins-versants présentés ici. (Par exemple, en concevant un programme pour améliorer la qualité des eaux de ruissellement provenant d'une exploitation agricole.)
- Les gouvernements fédéral et provinciaux devraient s'engager à réunir et à partager l'information sur l'efficacité des initiatives d'EF et des indicateurs de succès, ainsi qu'à élaborer des mécanismes qui permettent d'utiliser cette information pour concevoir des initiatives d'EF complémentaires qui s'appuient sur des séries d'instruments.
- Les organisations agricoles devraient être davantage impliquées dans la conception, la promotion et la mise en œuvre des initiatives d'EF, tout particulièrement en devenant des partenaires actifs dans l'élaboration d'approches régionales et sectorielles.

4.3 Résumé de l'étude de cas sur l'assainissement du transport

4.3.1 Objectif

Le Groupe de travail sur l'assainissement du transport avait le mandat suivant :

Concevoir des instruments fiscaux destinés à favoriser l'utilisation de carburants et de moteurs moins polluants dans le but d'accélérer la transition à l'assainissement du transport dans les secteurs du transport de marchandises et des transports en commun à moteur diesel.

Au cours du projet, le mandat a été quelque peu élargi pour inclure les camions hors route et le diesel. En particulier, le Groupe de travail s'est penché sur les mesures d'EF qui pourraient venir compléter la Déclaration d'intention sur les véhicules, les moteurs et les carburants, de février 2001, prise en vertu de la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement*, concernant les gros camions et autobus et le diesel.[14]

Documents d'information

Information complémentaire à propos de l'étude de cas sur l'assainissement du transport

Les documents de référence suivants de la TRNEE sont disponibles :

- Cleaner Transportation and Ecological Fiscal Reform: Working Group Report
- Fiscal Instruments for Diesel Emission Reduction: A Preliminary Analysis

14 « Adoption de mesures sur les véhicules, les moteurs et les carburants pour assainir l'air et protéger la santé humaine », Environnement Canada, à l'adresse suivante : www.ec.gc.ca/air/taking-action_f.shtmlhttp://www.ec.gc.ca/air/taking-action_e.shtml

4.3.2 Méthodologie

Le Groupe de travail a identifié les techniques possibles de réduction des émissions provenant du transport par camion et du transport en commun à moteur diesel, ainsi que les obstacles à ces différentes techniques et les mesures fiscales « straw dog » envisagées pour des recherches futures. Il a défini quatre objectifs et leurs options sur le plan fiscal, aux fins de conception et de recherches approfondies. Il a mené les recherches suivantes :

- la recherche bibliographique parue sur les expériences relatives à l'instrument dans d'autres pays développés;
- la réunion de données sur l'efficacité et les coûts de l'instrument dans le contexte canadien;
- l'examen de conceptions de rechange de l'instrument;
- l'étude des problèmes de mise en œuvre qui pourraient survenir au Canada;
- l'examen des effets distributifs de l'instrument sur les intervenants directement concernés, y compris les entreprises de camionnage, les expéditeurs, les clients, les fabricants de moteurs et l'industrie pétrolière.

Aucune analyse quantitative n'a été faite en raison du délai, du budget et des données disponibles. L'analyse a donc été descriptive et a porté essentiellement sur les enjeux de conception, les problèmes liés à la mise en œuvre, les leçons à tirer de mesures semblables appliquées ailleurs, ainsi que sur une évaluation plus subjective des coûts et des effets relatifs.

Le Groupe de travail a pris connaissance du rapport du consultant. Il a ensuite établi des conclusions sur les mesures et les leçons à tirer de l'étude de cas en ce qui a trait aux perspectives offertes par la mise en œuvre d'une EF au Canada. Ces conclusions figurent dans la dernière partie de cette section.

4.3.3 Contexte

Les États-Unis ont proposé une réglementation sur les véhicules routiers diesel lourds qui permettrait une réduction substantielle des émissions de particules (MP) dès le modèle de l'année 2007 et l'entrée en vigueur graduelle de réductions substantielles des émissions d'oxydes d'azote (NOx) et d'hydrocarbures non méthanique (HCNM) entre 2007 et 2009. Au cours de cette période, la moitié des moteurs vendus devront être conformes à la norme de 2007 sur le NOx et le HCNM (Phase II complétée), l'autre moitié pouvant respecter les normes antérieures et la norme de 2007 sur le MP (Phase II MP). Les moteurs conformes aux normes du programme « Phase II » fonctionneront avec un carburant contenant moins de 15 ppm de soufre (c.-à-d., du carburant diesel à faible teneur en soufre, de sorte qu'en 2006, une limite de 15 ppm sera imposée sur la concentration en soufre du carburant diesel routier. Le Canada a annoncé qu'il avait l'intention de suivre ces normes, sans préciser s'il appliquera la règle des 50 % de parts de marché entre 2007 et 2009.

4.3.4 Résumé des recherches et des discussions[15]

Les instruments choisis pour l'étude étaient de deux ordres : ceux visant les moteurs et ceux visant les carburants. Les gaz d'échappement des véhicules et des moteurs dépendent de la conception technologique des véhicules et des moteurs, ainsi que des propriétés des carburants. Dans certains cas, les systèmes antipollution des véhicules ne peuvent fonctionner adéquatement sans les carburants appropriés. C'est pourquoi les carburants et les émanations des moteurs ont été considérés comme formant un tout, à l'instar de l'approche suivie pour la LCPE. Pour les moteurs, il fallait accélérer l'adoption d'une nouvelle génération de moteurs propres et de techniques d'adaptation antipollution et encourager l'élimination des moteurs plus polluants. Les mesures suivantes ont été analysées :

- une DAA (déduction pour amortissement accéléré) qui s'appliquerait aux moteurs moins polluants et aux techniques d'adaptation antipol-

15 Pour un rapport complet des recherches, voir Dewees Consulting Limited, " Fiscal Instruments for Diesel Emission Reduction: A Preliminary Analysis ", Rapport du Groupe de travail sur l'assainissement du transport, TRNEE, Toronto : 1er octobre 2001.

lution, un droit ou rabais visant les nouveaux véhicules, ou un crédit d'impôt pour les moteurs moins polluants et les techniques d'adaptation antipollution;

- des instruments fiscaux pour accélérer l'élimination des véhicules plus anciens.

En ce qui concerne les carburants, il s'agissait d'accélérer la pénétration du carburant diesel à faible teneur en soufre. Les deux approches qui ont fait l'objet d'un examen sont :

- un impôt sur la teneur en soufre des carburants diesel,
- une DAA visant la modernisation des raffineries et des infrastructures pour assurer un approvisionnement en diesel moins polluant.

Ces instruments fiscaux modifient les prix après impôt des moteurs, des dispositifs d'adaptation antipollution et des carburants pour l'acheteur, encourageant un changement de comportement. L'efficacité de l'instrument dépend de la réaction des acheteurs (entreprises de camionnage) et des vendeurs (fabricants de véhicules et raffineries de carburants) aux changements de prix, laquelle est fonction de la structure du marché. Le marché canadien pour les camions et les moteurs de camions n'occupant que 10 % du marché nord américain, les marchés sont intégrés et l'industrie est raisonnablement compétitive. Par conséquent, les prix devraient être comparables dans les deux pays et refléter les coûts de production en l'absence de réglementation. Cependant, la réglementation de lutte contre les émissions envisagée aura pour effet de modifier certains prix de manière significative.

4.3.4.1 Encourager l'achat de moteurs de type Phase II MP avant 2007

Pour stimuler la production et les ventes de moteurs de type Phase II MP avant 2007, le Canada aurait besoin d'un incitatif fiscal supérieur ou égal aux coûts supplémentaires encourus pour la fabrication. Selon les estimations actuelles, ces coûts se situent entre 1 100 $ environ pour un camion léger et plus de 1 700 $ pour un autobus urbain. Si le carburant diesel à faible teneur en soufre exigé pour les moteurs de type Phase II MP est plus cher que le carburant diesel ordinaire, l'incitatif fiscal visant à inciter les camionneurs à acheter ces moteurs devrait se situer entre 1 350 $ et 3 660 $. Si l'on veut sérieusement encourager la vente hâtive de ces moteurs au Canada, il

Tableau 2

Sommaire de l'évaluation des instruments

Objectif	Instruments privilégiés - Par ordre d'importance
Accélérer la Phase II MP avant 2007	1. Droit ou rabais - efficace, sans incidence sur les recettes 2. Crédit d'impôt - coûteux, exclut le secteur sans but lucratif 3. DAA - coûteuse, exclut le secteur sans but lucratif, imprécise
Augmenter les ventes de la Phase II, entre 2007 et 2009	1. Droit ou rabais - efficace, sans incidence sur les recettes 2. Crédit d'impôt - très coûteux, exclut le secteur sans but lucratif 3. DAA - très coûteuse exclut le secteur sans but lucratif, imprécise
Encourager l'utilisation de véhicules hors route moins polluants	1. Droit ou rabais - efficace, sans incidence sur les recettes 2. Crédit d'impôt - efficace mais coûteux 3. DAA - coûteuse, imprécise
Encourager l'adaptation antipollution	1. Subvention ou rabais - efficace, coûeux
Encourager la mise au rebut	1. Subvention - efficace, coûteuse 2. Frais d'inscription - problématique
Accélérer l'utilisation de carburant diesel à faible teneur en soufre	1. Écart fiscal

lution, un droit ou rabais visant les nouveaux véhicules, ou un crédit d'impôt pour les moteurs moins polluants et les techniques d'adaptation antipollution;

- des instruments fiscaux pour accélérer l'élimination des véhicules plus anciens.

En ce qui concerne les carburants, il s'agissait d'accélérer la pénétration du carburant diesel à faible teneur en soufre. Les deux approches qui ont fait l'objet d'un examen sont :

- un impôt sur la teneur en soufre des carburants diesel,
- une DAA visant la modernisation des raffineries et des infrastructures pour assurer un approvisionnement en diesel moins polluant.

Ces instruments fiscaux modifient les prix après impôt des moteurs, des dispositifs d'adaptation antipollution et des carburants pour l'acheteur, encourageant un changement de comportement. L'efficacité de l'instrument dépend de la réaction des acheteurs (entreprises de camionnage) et des vendeurs (fabricants de véhicules et raffineries de carburants) aux changements de prix, laquelle est fonction de la structure du marché. Le marché canadien pour les camions et les moteurs de camions n'occupant que 10 % du marché nord américain, les marchés sont intégrés et l'industrie est raisonnablement compétitive. Par conséquent, les prix devraient être comparables dans les deux pays et refléter les coûts de production en l'absence de réglementation. Cependant, la réglementation de lutte contre les émissions envisagée aura pour effet de modifier certains prix de manière significative.

4.3.4.1 Encourager l'achat de moteurs de type Phase II MP avant 2007

Pour stimuler la production et les ventes de moteurs de type Phase II MP avant 2007, le Canada aurait besoin d'un incitatif fiscal supérieur ou égal aux coûts supplémentaires encourus pour la fabrication. Selon les estimations actuelles, ces coûts se situent entre 1 100 $ environ pour un camion léger et plus de 1 700 $ pour un autobus urbain. Si le carburant diesel à faible teneur en soufre exigé pour les moteurs de type Phase II MP est plus cher que le carburant diesel ordinaire, l'incitatif fiscal visant à inciter les camionneurs à acheter ces moteurs devrait se situer entre 1 350 $ et 3 660 $. Si l'on veut sérieusement encourager la vente hâtive de ces moteurs au Canada, il

Tableau 2

Sommaire de l'évaluation des instruments

Objectif	Instruments privilégiés - Par ordre d'importance
Accélérer la Phase II MP avant 2007	1. Droit ou rabais - efficace, sans incidence sur les recettes 2. Crédit d'impôt - coûteux, exclut le secteur sans but lucratif 3. DAA - coûteuse, exclut le secteur sans but lucratif, imprécise
Augmenter les ventes de la Phase II, entre 2007 et 2009	1. Droit ou rabais - efficace, sans incidence sur les recettes 2. Crédit d'impôt - très coûteux, exclut le secteur sans but lucratif 3. DAA - très coûteuse exclut le secteur sans but lucratif, imprécise
Encourager l'utilisation de véhicules hors route moins polluants	1. Droit ou rabais - efficace, sans incidence sur les recettes 2. Crédit d'impôt - efficace mais coûteux 3. DAA - coûteuse, imprécise
Encourager l'adaptation antipollution	1. Subvention ou rabais - efficace, coûeux
Encourager la mise au rebut	1. Subvention - efficace, coûteuse 2. Frais d'inscription - problématique
Accélérer l'utilisation de carburant diesel à faible teneur en soufre	1. Écart fiscal

faudra prévoir un incitatif fiscal substantiel. Il serait aussi utile qu'il soit accompagné d'un autre incitatif fiscal afin d'éliminer toute pénalité sur le plan des prix qui serait liée à l'utilisation de ce carburant.

On ne sait pas si la production de moteurs de type Phase II MP pourrait être avancée avant les échéances réglementaires. Il conviendrait d'allouer un temps suffisant pour tester la fiabilité de ces moteurs sur la route en plus des délais nécessaires pour en assurer la production. Il s'agit d'un élément important. *Aucun* instrument fiscal ne peut fonctionner si l'on n'est pas en mesure de fournir des moteurs prêts à être commercialisés.

L'utilisation des véhicules et des moteurs de type Phase II complétée suppose l'accès au carburant diesel à faible teneur en soufre. Certaines activités, comme le service de transport urbain ou les activités hors route, qui ont lieu dans un espace géographique limité, pourraient faire appel à des véhicules et des moteurs moins polluants aussi longtemps que le carburant est disponible au niveau régional ou local. D'autres activités, comme le camionnage à longue distance, exigeraient un approvisionnement de grands territoires et parfois aux Etats-Unis, ce qui pourrait constituer un obstacle majeur dans la mesure où l'approvisionnement ne deviendra obligatoire en vertu de la réglementation qu'en 2006.

4.3.4.2 Augmenter les ventes des moteurs de type Phase II complétée, au-delà de l'exigence de 50 %, entre 2007 et 2009

Lorsque les fabricants devront se conformer aux normes de la Phase II complétée, visant la moitié des moteurs qu'ils commercialisent, ils devront ne pas leur attribuer un prix supérieur à celui des moteurs de type Phase II MP, sous peine de ne pas pouvoir les vendre. Par conséquent, les fabricants réaliseront des profits importants sur les moteurs de type Phase II MP et de faibles profits voire des pertes, sur les moteurs de type Phase II complétée, entre 2007 et 2009. Si le Canada n'adopte pas d'exigence relative à la part de marché semblable à celle des États-Unis, peu de moteurs Phase II complétée seront commercialisés dans ce pays et plus de moteurs Phase II PM à fort taux d'émission y seront vendus. Par conséquent, on peut présumer que le Canada va adopter l'exigence des 50 % de parts de marché, tout comme aux États-Unis.

Il sera plus difficile d'augmenter les ventes des moteurs de type Phase II complétée, entre 2007 et 2009, parce que les fabricants seront déjà soumis à l'exigence des 50 % de parts de marché. S'ils n'arrivent pas à approvisionner la moitié du marché en moteurs de type Phase II complétée en 2007, aucun instrument fiscal ne pourra augmenter leurs ventes au Canada. En cas d'excédent de la capacité liée de la Phase II complétée, un incitatif fiscal qui s'appliquerait au prix du véhicule ne serait pas suffisant à encourager les fabricants à augmenter leur production de moteurs de type Phase II complétée, à moins qu'il couvre entièrement les coûts associés à ce moteur comparé à un moteur de type Phase II PM. Selon des estimations de coûts récentes, l'incitatif devrait valoir entre 2 000 $ pour un camion léger et 3 200 $ pour un camion lourd, et ce dans l'hypothèse où le carburant diesel à faible teneur en soufre serait le seul carburant routier disponible ou que le prix de ce carburant ne serait pas plus élevé que le carburant diesel à plus haute teneur en soufre également disponible. Cependant, en présence d'une capacité de production suffisante des fabricants, un instrument fiscal qui couvrirait un montant supérieur à ces coûts pourrait faire augmenter de façon importante la proportion de moteurs de type Phase II complétée, vendus sur le marché canadien.

Le coût pour le Trésor public fédéral d'un instrument fiscal relatif à la période antérieure à 2007 sera proportionnel au nombre de véhicules vendus fonctionnant avec des moteurs de type Phase II PM; celui-ci sera donc modeste sauf si le programme connaît un succès important. Entre 2007 et 2009, l'instrument sera appliqué à tous les moteurs de type Phase II complétée vendus et la moitié des moteurs devront être conformes à cette norme. Par conséquent, le coût fiscal de la politique pour la période s'étendant de 2007 à 2009 est susceptible de s'élever à près de 100 millions de dollars par an, même si le programme ne réussit pas du tout à accroître la part de marché au-delà des 50 %, à moins que l'instrument soit sans incidence sur les recettes.

À l'examen des instruments fiscaux particuliers envisagés pour atteindre les objectifs énoncés plus haut, il est peu vraisemblable qu'une taxe d'accise fédérale pourrait être réduite pour avoir cet effet. La TPS ne convient pas, parce que les entreprises de camionnage réclament leur TPS au moyen d'un crédit de taxe sur les intrants et que le secteur sans but lucratif (soit les municipalités, les universités, les écoles et les hôpitaux) ne paie qu'une partie de la TPS. Un nouvel impôt sur les véhicules à fort taux d'émission serait possible d'un point de vue administratif, quoique plus délicat sur le plan politique. Un droit ou rabais supposerait la création d'un nouvel impôt, mais au moins les impôts sur les véhicules à fort taux d'émission seraient contrebalancés par des rabais sur les véhicules à faible taux d'émission, de sorte qu'il pourrait être conçu comme n'ayant aucune incidence sur les recettes. Le droit ou rabais pourrait être établi de manière précise afin de réaliser l'incitatif souhaité pour un certain nombre de types de véhicules. Un crédit d'impôt sur le revenu fonctionnerait bien pour les nouveaux achats de véhicules et pourrait être conçu pour correspondre à l'incitatif requis pour les différents types de véhicules, mais il n'aurait aucun impact sur le secteur sans but lucratif (municipalités, universités, écoles et hôpitaux). Une déduction pour amortissement accéléré (DAA) serait faisable, mais difficile à adapter à l'incitatif souhaité pour les différents types de véhicules et ne s'appliquerait pas au secteur sans but lucratif (municipalités, universités, écoles et hôpitaux). La rigidité de la DAA fait qu'elle apparaît moins attrayante qu'un crédit d'impôt. Le crédit d'impôt sur le revenu et la DAA sont tous deux des dépenses fiscales à l'état pur, et elles ne sont pas sans incidence sur les recettes. Des subventions sont aussi envisageables. Elles pourraient s'appliquer à la fois au secteur privé et au secteur sans but lucratif, et pourraient être ajustées aussi précisément qu'un crédit d'impôt. Les crédits pour réduction d'émission peuvent être adaptés de manière précise et ne sont envisageables que dans les juridictions où le marché est dynamique; ils ne peuvent donc pas s'appliquer partout au Canada. Par conséquent, le droit ou rabais semble être l'instrument à privilégier, devant les subventions, les crédits d'impôt et la DAA, les crédits pour réduction d'émission venant en dernier.

Les discussions ont porté sur le défi que représente la conception d'un instrument fiscal qui encouragerait la vente de moteurs de type Phase II complétée, au-delà du seuil des 50 % imposé par règlement. Il s'agissait de savoir comment éviter la « manne » que représente la situation dans laquelle les acheteurs des moteurs faisant partie des 50 % de parts de marché seraient, par règlement, admissibles à se prévaloir d'un incitatif qui a été établi pour encourager les acheteurs à acquérir des moteurs qui se situent au-delà de ce seuil. Une option envisagée serait d'instaurer un crédit d'impôt dont l'importance serait estimée de manière rétroactive en fonction de l'augmentation des ventes au-delà du seuil de 50 % atteint pour l'ensemble du marché. Cette approche a été critiquée parce qu'elle n'était pas en mesure de fournir aux consommateurs une idée exacte de l'importance de l'incitatif qu'ils obtiendraient et que dès lors, elle perdrait une grande partie de sa valeur incitative. Une autre option était de faire remonter l'incitatif le long de la chaîne d'approvisionnement, de l'acheteur au point de fabrication ou au point de vente. Un incitatif qui viserait un fabricant ou un vendeur pourrait être conçu de manière à s'appliquer en fonction d'un montant correspondant au volume des ventes du fabricant qui ont dépassé le seuil des 50 % prévu par règlement. Malheureusement, le Groupe de travail sur l'assainissement du transport n'a pas eu le temps d'examiner cette idée en détail.

La majorité des opérateurs dans le secteur du camionnage sont de petites entreprises et des entreprises familiales, dont la rentabilité est très faible. Par conséquent, il est essentiel de veiller à ce que tous les instruments d'EF soient à la fois efficaces *et* équitables lorsqu'ils sont appliqués à de petites entreprises.

4.3.4.3 Encourager l'adaptation antipollution et accélérer la mise au rebut

Les moteurs diesel lourds actuels sont bien moins polluants que les moteurs construits il y a une dizaine d'années, et les moteurs de 2007 seront encore plus propres. Les émanations des vieux moteurs représentent une proportion accrue des émissions provenant de la totalité des véhicules. Ce problème peut être résolu par la mise en place de dispositifs antipollution sur les vieux moteurs et en encourageant la mise au rebut.

Certains instruments fiscaux visant à encourager l'achat de véhicules neufs sont moins efficaces pour l'adaptation antipollution. Il n'existe aucune taxe d'accise fédérale à réduire et même s'il en existait, elle ne pourrait rendre l'adaptation antipollution économique. Un droit ou rabais semble inapplicable aux coûts liés à l'adaptation des moteurs. Une nouvelle taxe d'accise ne saurait encourager l'achat de dispositifs d'adaptation. Les crédits d'impôt pourraient s'avérer utiles pour les propriétaires privés, mais pas pour le secteur sans but lucratif (municipalités, universités, écoles et hôpitaux). Des frais d'inscription annuels ou un impôt pourrait servir à encourager l'adaptation antipollution, mais le montant de la taxe devrait être important et un système fédéral d'inscription au rôle d'imposition serait difficile à administrer au Canada. Les subventions et les rabais ont réussi ailleurs à encourager l'adaptation antipollution et pourraient fonctionner ici, mais elles ne sont pas sans incidences sur les recettes. Un programme de subvention semble donc la meilleure solution, car il serait susceptible d'intéresser les propriétaires de tous les types de véhicules et il pourrait être conçu de manière à fournir un incitatif qui soit ajusté aux différentes catégories de véhicules et années de modèles.

La mise au rebut des véhicules les plus anciens et les plus polluants peut-être une méthode rentable de réduire les émissions. Le principal instrument propre à encourager la mise au rebut des véhicules anciens est le programme de « rachat ». Aux États-Unis, les programmes de rachat d'automobiles ont permis de mettre au rebut des dizaines de milliers de véhicules, bien que les chiffres soient bien inférieurs pour le programme " Scrap-It " en Colombie-Britannique. Les entreprises désireuses de créer des crédits de réduction d'émissions pour leurs sources d'émissions fixes ont instauré un bon nombre des programmes américains, bien que quelques-uns aient été financés par des fonds publics. Un programme de rachat pour les camions pourrait fonctionner, mais il serait utile de mener une étude approfondie et mettre en place un programme pilote avant de lancer une telle initiative. Des frais d'inscription fondés sur l'année du modèle pourraient aussi encourager la mise au rebut des plus anciens véhicules, mais on possède peu d'expérience de cet instrument et il serait difficile à instaurer au niveau fédéral au Canada.

La conclusion des discussions est que les instruments qui encouragent l'adaptation antipollution et la mise au rebut sont ceux qui sont les plus prometteurs pour la réduction des émissions des moteurs lourds et des camions diesel lourds. Du point de vue de l'acheteur, la prévision d'une augmentation égale du prix des nouveaux véhicules entre 2007 et 2009 (conclusion de l'étude économique mentionnée plus haut) peut pousser l'acheteur à décider de ne pas acheter un nouveau camion. Par conséquent, un instrument d'EF qui encouragerait la mise au rebut est une composante essentielle d'un programme d'ensemble visant les véhicules et les moteurs diesel lourds moins polluants. Les véhicules qui sont admissibles aux programmes pilotes de mise au rebut sont en général ceux qui ont échoué aux contrôles provinciaux des émanations. Un programme fédéral pourrait accepter plus de véhicules, afin d'accélérer la transition vers l'utilisation de véhicules et de moteurs diesel lourds moins polluants. Une analyse coûts-avantages des programmes d'adaptation antipollution et de mise au rebut accélérée devrait comprendre, outre les avantages sur le plan de la qualité de l'air, une évaluation des avantages pour la santé et des incidences sur les émissions de gaz à effet de serre.

Bien que l'analyse du Groupe de travail ait été menée dans une perspective nationale, envisager les questions de qualité de l'air du point de vue de la santé à l'échelle d'une région pourrait conduire à mettre davantage l'accent sur des instruments d'EF plus spécifiques. Lorsqu'il existe des « zones importantes » de pollution au niveau régional ou local, des programmes de subventions ou de dépenses publiques plus coûteux, comme la mise au rebut et l'adaptation antipollution pourraient être envisagés dans la perspective d'une mise en œuvre ciblée. Ils pourraient faire partie d'un programme régional qui comprendrait également des améliorations au système de transports en commun. Les politiques provinciales sur l'air pur renferment aussi des aspects de politique régionale. Par exemple, dans certaines parties du pays, notamment au Sud de l'Ontario, des crédits de réduction d'émissions sont en place. Ils permettent aux

entreprises privées de participer au financement des programmes d'adaptation antipollution et de mise au rebut. On peut également citer l'exemple des programmes pilotes de mise au rebut de la Colombie-Britannique. Un programme national d'adaptation antipollution ou de mise au rebut devrait inclure une sorte de clause d'équivalence afin de permettre aux programmes existants au niveau provincial ou municipal de se substituer au programme national.

4.3.4.4 Accélérer la demande et l'offre de carburant diesel à faible teneur en soufre

On prévoyait que le Canada adopterait une réglementation exigeant que le carburant diesel routier vendu à partir de septembre 2006 ne contiendrait pas plus de 15 ppm de soufre, exigence qui toucherait également les petites raffineries. Dans ce cas, l'instrument fiscal viserait à encourager l'introduction de ce carburant diesel à faible teneur en soufre avant 2006, ou à promouvoir la réduction de la concentration en soufre dans les carburants autres que les carburants diesel routiers. Dans un certain nombre de pays, les taxes différentielles sur le diesel qui augmentent le coût du carburant à haute teneur en soufre par rapport au carburant à faible teneur en soufre ont été jugées efficaces. Toutefois, le rythme auquel l'industrie a répondu à de telles mesures en Europe et en Asie n'est pas très pertinent pour le Canada, en raison de la situation différente qui prévaut là-bas quant au raffinage et au transport de marchandises. En effet, ces pays peuvent faire passer d'un pays à l'autre du carburant à faible teneur en soufre beaucoup plus facilement qu'en Amérique du Nord. On est arrivé à la conclusion qu'une augmentation de la taxe sur le carburant diesel routier qui contient plus de 15 ppm de soufre pourrait faire avancer la date d'introduction de ce carburant. Cette mesure pourrait être accompagnée d'une réduction temporaire de la taxe sur le carburant diesel à faible teneur en soufre afin de maintenir une neutralité fiscale. Dans le cas du carburant diesel pour les activités hors route, sa teneur en soufre devrait diminuer lorsque le carburant diesel à faible teneur en soufre deviendra obligatoire. Car certaines entreprises estimeront peu économique de devoir assurer l'approvisionnement de deux types de carburant à tous les points de vente. D'autres réductions pourraient être réalisées en appliquant une taxe au carburant diesel utilisé pour des activités hors route dont la teneur en soufre se situe au-delà des limites fixées, peut-être à 50, à 100 ou même à 500 ppm. Il peut être avantageux de conserver une plus haute teneur en soufre pour le carburant hors route par rapport au carburant routier, parce que cela permettrait de réaliser des économies de coûts importantes sans trop de pertes en bénéfices. Une réglementation américaine sur le carburant diesel hors route devrait être présentée vers la fin de 2001, ce qui devrait influencer les plans d'action au Canada.

L'application d'une déduction pour amortissement accéléré visant à accélérer ou à augmenter la réduction de la teneur en soufre dans les carburants serait probablement inefficace et pourrait s'avérer complexe à administrer. Les discussions sur l'accélération de la demande en carburant à faible teneur en soufre ont porté plus précisément sur les enjeux logistiques inhérents à un approvisionnement hâtif. Comme il a été signalé plus haut, le succès d'une introduction sur le marché de moteurs moins polluants réside essentiellement dans la certitude d'un approvisionnement en carburant approprié.

L'approvisionnement hâtif en carburant diesel à faible teneur en soufre rencontrer deux obstacles. D'une part, au Canada, la majorité du carburant est distribué au moyen du réseau commun de pipelines. Ces pipelines ne sont pas en mesure de distribuer du carburant diesel à faible teneur en soufre à travers le système en même temps que le carburant diesel à plus haute teneur en soufre, sans contamination de l'un par l'autre. Cependant, dans certaines régions du pays, notamment au Canada atlantique, le carburant est également distribué à travers un réseau de pipelines privé ou par camion. Par conséquent, le carburant diesel à faible teneur en soufre peut être distribué avant l'échéance de 2006, mais en quantités limitées et seulement dans certaines régions. D'autre part, l'échéance de 2006 pour l'approvisionnement du carburant diesel à faible teneur en soufre entrera en vigueur au Canada au même moment qu'aux États-Unis, ce qui suppose la modification de 194 raffineries sur le continent — soit 18 au Canada et 176 aux

États-Unis. Ces mises à niveau exigent le même volume de main-d'œuvre que l'expansion des sites d'exploitation des sables bitumeux et des sites en mer. Une pénurie de main-d'œuvre existe déjà dans ce secteur sur le continent. L'échéance de 2006 mettra les raffineries canadiennes en concurrence avec les raffineries américaines, les projets des sables bitumeux et la production pétrolière en mer. Les membres du Groupe de travail divergeaient d'opinion sur le fait de savoir s'il serait réaliste de s'attendre à ce que les raffineries canadiennes avancent leurs dates de début des travaux de mise à niveau afin de permettre un approvisionnement hâtif du carburant diesel à faible teneur en soufre en réaction à un signal du marché. Pour certains, cela ne semblait pas possible, alors que d'autres estimaient qu'un instrument visant à encourager l'étalement dans le temps de la mise à niveau des raffineries serait profitable.

Les arguments *contre* une discrimination dans l'impôt résident dans le fait qu'une telle mesure irait à l'encontre de l'approche réglementaire en une étape privilégiée par l'industrie au Canada. Ce système oblige tous les raffineurs à respecter la même norme à la même date, à la différence du système américain. Des préoccupations relatives à la distribution et à la capacité de réaliser les mises à niveau des raffineries expliquent pourquoi l'industrie canadienne du raffinage a privilégié l'approche en une étape. Selon un autre argument, il serait impossible d'adapter la taxe de manière précise en fonction des niveaux exacts en soufre contenu dans le diesel. La taxe pourrait être conçue de manière à viser les carburants qui possèdent une concentration de soufre supérieure à 15 ppm et ceux dont la concentration se trouve en deçà de ce niveau. Toutefois, la teneur en soufre des carburants diesel varie *considérablement* lorsqu'elle est supérieure à 15 ppm. Elle dépend en effet des raffineries, des saisons et des lots. Concevoir une taxe qui prenne en compte ces différents niveaux de concentration serait complexe sur le plan administratif.

Les arguments *en faveur* d'une discrimination dans l'impôt s'attardent aux raisons pour lesquelles il faudrait fournir des incitatifs pour un approvisionnement hâtif en carburant diesel à faible teneur en soufre. Ils sont essentiellement les suivants : des avantages anticipés pour la santé dus aux réductions dans la teneur en sulfate des particules émises; des signaux au marché que les entreprises qui passent à une production anticipée de carburant diesel à faible teneur en soufre seront récompensées; un approvisionnement hâtif rend possible une adaptation antipollution plus agressive des camions lourds et des autobus, et permet une utilisation anticipée de véhicules à faible taux d'émission; des incitatifs à une construction anticipée d'infrastructures de production du carburant diesel à faible teneur en soufre encourage l'étalement de la construction avant l'échéance de 2006.

À moins d'être bien conçue, une taxe différentielle pourrait simplement amener les fournisseurs de carburant à transmettre les écarts de prix aux consommateurs, niant par là même tout écart de prix après taxe à la pompe. Ce scénario est plausible puisque les conducteurs des véhicules du type Phase II sont « prisonniers » de leur besoin en carburant diesel à faible teneur en soufre qu'ils doivent se procurer quel que soit le prix. Le prix au détail du carburant sera fixé par le marché du carburant, lequel est hautement compétitif, selon de nombreux facteurs, l'impôt étant un facteur parmi d'autres. Par conséquent, on ne peut prédire avec certitude l'influence qu'aura une taxe différentielle sur le prix final à la pompe.

4.3.5 Sujets d'entente et de désaccord

Le Groupe de travail a convenu que les instruments d'EF suivants feraient l'objet d'une analyse plus poussée :

- un instrument comme le crédit d'impôt ou un droit ou un rabais, afin d'encourager les ventes de moteurs de type Phase II complétée, au-delà des seuils prescrits avant 2009. Pour des raisons fiscales et politiques, l'instrument devrait être conçu de manière à éviter la « manne » que représentent les moteurs de type Phase II exigés par la loi pour la période allant de 2007 à 2009;
- un programme de subvention pour l'adaptation antipollution des véhicules;
- un programme de rachat afin d'accélérer la mise au rebut des camions lourds et des autobus plus polluants.

Tous ces instruments devraient être conçus pour être efficaces et équitables pour le grand nombre de petits opérateurs dans l'industrie du camionnage.

Le Groupe de travail n'a pas été en mesure de s'entendre sur la recommandation concernant l'utilisation d'une taxe différentielle permettant d'accélérer l'approvisionnement et la demande de carburant diesel à faible teneur en soufre avant 2006.

4.3.6 Principales observations

Le Groupe de travail est arrivé à la conclusion que les trois facteurs contextuels clés suivants avaient une influence déterminante sur l'applicabilité « concrète » des instruments examinés :

- En fonction des enjeux et des secteurs, il peut s'avérer plus difficile d'utiliser une EF au Canada qu'aux États-Unis. La nature continentale de l'industrie de fabrication des moteurs et des camions, combinée à la taille relativement modeste du marché canadien, laissent peu de place à une politique canadienne autonome. Dans ce domaine, nous sommes dans une position où nous subissons les politiques. Compte tenu du plus petit nombre d'acteurs sur le marché canadien et du plus petit nombre de sources régionales d'incidences environnementales, certains instruments économiques qui sont utilisés aux États-Unis dans le cadre du programme sur l'air pur (comme l'étalement, le cumul et l'échange) sont moins pertinents dans le contexte canadien.
- Dans le contexte particulier d'un marché hautement compétitif et d'une exigence réglementaire selon laquelle 50 % des moteurs vendus devront être conformes à la norme établie par la Phase II complétée pendant la période s'étendant de 2007 à 2009, le marché tendra à faire disparaître toute différence de prix entre les moteurs traditionnels et les moteurs de type Phase II complétée, et à maintenir leur production au seuil des 50 %. Pour être efficace, un instrument économique devrait envoyer un signal qui serait supérieur aux coûts additionnels encourus pour la fabrication des moteurs de type Phase II complétée. Pour être équitable, l'instrument économique devrait vraisemblablement s'appliquer à tous les achats de moteurs de type Phase II complétée, pas seulement à ceux qui se situent au delà du quota de 50 %, puisque ces derniers ne seraient pas être identifiés immédiatement. Dans cette perspective, le programme commence à s'avérer très coûteux.
- En admettant ces problèmes résolus, les obstacles d'ordre technologique, comme l'état d'avancement des technologies ou les délais nécessaires pour effectuer des essais sur route et produire les nouvelles gammes de moteurs ou pour assurer l'approvisionnement en carburant diesel à faible teneur en soufre, peuvent freiner la réaction du marché. L'étude de cas du Groupe de travail a montré que la technologie liée aux véhicules est tributaire de celle liée aux carburants. Cela ne sert à rien d'accélérer la production de véhicules moins polluants si les carburants moins polluants ne sont pas disponibles. Selon une estimation de l'EPA américaine, pour éviter l'utilisation d'une essence contre-indiquée dans les nouveaux moteurs, le carburant diesel à faible teneur en soufre doit être disponible sur le marché à 80 %.

Ces facteurs « concrets » ont une forte influence sur l'effectivité des outils d'EF.

Alors que le mandat du Groupe de travail sur l'assainissement du transport, centré sur un secteur, a permis l'étude approfondie des caractéristiques du marché et des aspects technologiques, l'examen de certaines mesures de plus large portée a été négligé. Par exemple, le Groupe de travail s'est penché sur la façon de réduire les émissions provenant des camions lourds et des autobus de transport. Toutefois, les outils comme les taxes différentielles sur le carburant pourraient s'appliquer de manière plus large à tous les carburants dans le cadre du secteur des produits pétroliers. D'autres outils, comme la mise au rebut de véhicules financée par l'industrie privée cherchant à accumuler des crédits de réduction d'émissions peuvent très bien fonctionner d'un secteur à l'autre. L'étude de cas a révélé qu'il était important d'examiner en détail *à quel endroit* dans la chaîne d'approvisionnement il est plus efficace de cibler l'instrument d'EF. Dans le cas d'un marché comportant peu d'acteurs,

quoique des acteurs importants, les fabricants de moteurs et les raffineurs de carburants sont en mesure de décider quels produits fournir. La demande provenant d'acheteurs individuels, ces derniers ne sont pas en position de susciter les changements. L'enjeu pour l'analyse et la conception d'une EF est de maintenir une application aussi large que possible des instruments disponibles.

Les caractéristiques du marché ont aussi une importance. On doit veiller à ce que les carburants de substitution les plus proches soient aussi disponibles, en particulier lorsque les mesures fiscales envisagées ont pour objectif d'encourager ou de décourager l'achat d'une catégorie de biens. Il faut observer les conditions de l'offre et de la demande. À titre d'exemple, on peut citer le cas des taxes différentielles sur les carburants à faible teneur en soufre par rapport aux carburants à haute teneur en soufre. Si un nombre relativement peu élevé de personnes conduisent des véhicules qui fonctionnent avec un carburant à faible teneur en soufre, le conducteur type ne fera pas la différence entre les deux types de carburants. Ainsi, peu importe le régime fiscal, les consommateurs ne permettront pas que les différences de prix entre les deux types de carburants demeurent. En prenant pour hypothèse des structures de coûts différentes, cela signifie que les deux carburants ne coexisteront pas sur le marché.

L'analyse économique a révélé que la toile de fond des réglementations existantes ou envisagées ont une influence significative sur l'efficacité des mesures d'EF. Par conséquent, ces mesures devraient être conçues de manière à prendre en compte les caractéristiques connues des réglementations à l'étude et à être compatibles avec elles. Certaines options d'EF se sont révélées difficiles à mettre en place avant les réglementations qui doivent entrer en vigueur en 2006 et 2007. Il faudra donc allouer un long délai si l'on veut utiliser l'EF pour accélérer l'effet d'entraînement — soit dépasser la simple conformité. L'EF doit donc être envisagée au tout début des discussions du décideur relatives aux options de gestion.

L'examen du rôle éventuel qu'une EF pourrait jouer à titre de complément aux réglementations aurait pu être différent si le cadre réglementaire n'avait pas déjà été influencé en grande partie et, en fait, déjà défini, par des initiatives américaines. Dans le cas d'une question pour laquelle le Canada était en mesure de faire preuve de plus d'indépendance politique et dans l'hypothèse où les options de gestion restaient encore à élaborer, on aurait pu trouver à l'EF plus de débouchés comme substitut à certains aspects de la réglementation. Par exemple, l'EF aurait-elle pu constituer un substitut à l'exigence des 50 % de ventes des moteurs de type Phase II complétée pendant la période allant de 2007 à 2009? Aurait-on pu le faire d'une manière qui aurait permis d'éviter l'apparente rigidité de ce seuil des 50 % et créer des incitatifs aux améliorations continues au-delà de ces 50 %?

Les mesures d'EF pourraient aussi utilement continuer à avoir un effet d'entraînement même si la toile de fond réglementaire s'estompe. Une conception « qui tolérerait les erreurs » pourrait prendre en compte le fait que les cibles fixées par règlement pourraient être différées ou annulées (bien sûr, une EF réussie pourrait avoir le même effet, en rendant inutile la cible fixée par règlement).

4.4 Résumé sur les substances chimiques préoccupantes

Remarque : L'orientation de cette étude de cas est actuellement en cours d'élaboration.

À la différence des deux études de cas sur l'EF exposées plus haut —toutes les deux en étaient à un stade relativement avancé en matière de définition des enjeux, des mesures possibles (comme des procédures réglementaires) et des instruments disponibles — la question des substances chimiques préoccupantes liée à la LCPE est à un état embryonnaire d'élaboration. C'est pourquoi la définition des objectifs de cette étude de cas a été plus difficile mais elle a contribué à laisser une plus grande marge de manœuvre à l'examen complet d'une série d'instruments fiscaux. En réalité, le fait d'incorporer les outils d'EF à cette étape préliminaire de discussion sur l'application de la LCPE pourrait constituer une occasion idéale d'examiner en détail les applications pratiques d'une approche d'EF.

4.4.1 Énoncé de la question

Sur le plan de l'environnement, certaines substances soulèveraient des inquiétudes en raison du manque d'adaptation de la gestion de l'environnement aux différents stades de leur cycle de vie. Des inquiétudes peuvent survenir, notamment, en raison des émissions provenant des processus de fabrication (des substances elles-mêmes ou des sous-produits non envisagés), ou de leur utilisation dans des processus industriels subséquents, de leur éventuelle consommation ou de leur élimination. Bien que les approches réglementaires prises en vertu de la LCPE peuvent atténuer avec succès les incidences sur l'environnement résultant des émissions en établissant des plans de gestion, ces processus seraient longs et nécessiteraient beaucoup de ressources en raison de la nécessité de prendre des décisions sur chacun des produits chimiques.

4.4.2 Objectif

Le Groupe de travail sur les substances chimiques préoccupantes a défini son objectif de la manière suivante :

Évaluer les perspectives offertes par l'utilisation de séries d'instruments fiscaux de manière plus efficace afin d'arriver à un niveau de gestion environnementale appropriée des produits chimiques au moyen d'une approche globale.

4.4.3 Approche proposée

La question des substances chimiques préoccupantes constitue à la fois une occasion à exploiter et un problème dans le cadre d'une étude de cas sur l'EF. En effet, parce que cette question en est aux premières étapes de définition par les pouvoirs publics et les autres intervenants, elle constitue une excellente occasion d'étudier l'utilisation des stratégies d'EF sans que l'analyse soit gênée par les différents cadres politiques existants ou par des positions de principe. Par contre, il semble que tous les intervenants n'ont pas sur cette question la même compréhension de l'ampleur et de la portée du problème.

L'approche choisie pour cette étude de cas permet l'examen le plus général des perspectives offertes par les instruments d'EF applicables. Il s'agit d'utiliser une matrice-cadre destinée à élaborer un tableau complet des enjeux et des perspectives liés à l'utilisation d'instruments d'EF dans le but de résoudre les problèmes de gestion liés aux substances chimiques préoccupantes. Cette matrice est conçue en fonction des étapes de gestion du cycle de vie d'une part, et des instruments économiques qui pourraient être appliqués pour résoudre les problèmes de gestion, d'autre part. Bien que, dans cette étude, l'accent soit mis sur les instruments fiscaux du type échange de droits d'émission, programmes incitatifs ou traitement fiscal, le rôle d'autres instruments comme les programmes volontaires et les engagements sera également envisagé. Dans l'ensemble, il s'agira d'établir des approches innovatrices et nouvelles à la solution des problèmes de gestion identifiés dans la matrice.

Afin d'avoir le plus tôt possible une idée des applications pratiques des instruments économiques, on étudiera également, de manière concomitante, le stade de l'élimination finale du cycle de vie. En particulier, cette étude examinera la question de savoir comment les instruments économiques pourraient aider à gérer l'élimination des déchets dangereux. Cette recherche serait menée de la même manière que l'approche matrice décrite plus haut, mais l'accent serait mis sur un examen en détail de la manière dont les instruments fiscaux et autres mesures envisageables s'appliquent à cette question précise. Ce champ d'investigation plus étroit va permettre de faire l'essai des conclusions plus larges tirées de la matrice. Elle permettra aussi au groupe de tirer des conclusions sur les applications pratiques d'une EF dans ce domaine à un stade précoce. L'approche étendue de la matrice, décrite plus haut, et l'accent plus restreint mis sur les déchets dangereux, sont conçus pour se compléter mutuellement et venir renforcer le contenu de l'étude de cas.

4.4.4 Considérations

Le Groupe de travail a identifié les éléments suivants à considérer dans le cadre d'une utilisation éventuelle d'une EF pour la gestion des substances chimiques préoccupantes :

- Les instruments économiques devraient être examinés de manière isolée ou comme complément à

d'autres instruments, y compris aux mesures volontaires. Lorsque les instruments sont conçus pour venir appuyer et rehausser les efforts volontaires de l'industrie, il faut veiller à ce que les mesures prises sur une base volontaire et de manière anticipée ne soient pas pénalisées par les incitatifs octroyés aux concurrents pour leurs actions subséquentes.

- Il convient de se souvenir que toutes les substances n'ont pas les mêmes incidences sur l'environnement. La nécessité de créer des différences dans les incitatifs et des contraintes qui puissent refléter ce large éventail d'incidences doit être prise en compte. Ce faisant, il faudra exam-iner dans quelle mesure le niveau d'évaluation des risques requis serait incompatible avec l'idée d'un processus rationnel.
- L'éventail des instruments envisagés devrait comprendre à la fois des incitatifs pour accélérer les réactions et des contraintes pour empêcher les incidences négatives. Les approches à base d'incitatifs uniquement pourraient aussi être considérées. Il faudrait conduire une analyse des perspectives offertes par l'échange de droits d'émission.
- Certains projets industriels sont entrepris uniquement pour atteindre un objectif environnemental, alors que d'autres sont par nature plus étendus et intègrent des objectifs à la fois économiques et environnementaux (comme la construction d'une nouvelle usine qui intègre des améliorations environnementales dans sa conception de base). Il conviendra d'analyser comment des instruments pourraient s'appliquer à ces grands projets.
- Les instruments devraient être conçus de manière globale, plutôt que viser des produits chimiques en particulier. Cependant, aux fins de l'analyse, il peut s'avérer nécessaire d'étudier des plus petits groupes de produits chimiques, voire des produits chimiques en particulier comme le mercure, pourvu que les résultats puissent être intégrés à une approche globale.
- Chaque élément d'analyse pourrait faire l'objet d'un sous-groupe, à l'instar du processus suivi par le Groupe de travail sur les paysages agricoles. Un réseau approprié d'intervenants concernés pourrait ainsi être formé pour chaque élément, en collaboration avec des experts politiques et économiques. Le groupe combiné pourrait ensuite tirer des conclusions générales.

5 Orientations futures d'une écologisation de la fiscalité

5.1 Orientations générales d'une EF au Canada

L'EF a un rôle à jouer au Canada et elle offre de nombreux avantages et possibilités. Afin de concrétiser pleinement les perspectives qu'elle présente, une approche concertée s'avère nécessaire.

Une stratégie s'étendant sur une période de trois à cinq ans est requise pour mieux faire comprendre l'approche d'EF, sensibiliser à cette notion et se familiariser avec elle, et faire mieux connaître cette approche d'EF par les pouvoirs publics, l'industrie, les ONG environnementales, les experts techniques et la société civile en général.

Il faudra des indices de leadership fort provenants des principaux décideurs pour convaincre les intervenants et de conseillers politiques gouvernementaux que l'EF présente un nouvel intérêt pour les pouvoirs publics et que les efforts consacrées à l'étude d'approches innovatrices, équilibrées et bien pensées seront bein accueillis et qu'ils auronts de grandes chances d'être concrétisés.

En finançant l'Initiative d'indicateurs de développement durable de la TRNEE, dans le cadre de son Budget pour l'an 2000, le gouvernement fédéral a indiqué qu'il assumait une direction importante. En effet, le gouvernement fédéral a émis une déclaration d'intérêt, il a demandé aux ministres responsables de s'engager, il a fixé un délai de trois ans pour les recherches et l'élaboration de propositions, il a octroyé un budget permettant d'entreprendre de nouvelles recherches et a engagé la participation directe de plusieurs ministères dans le projet. Il faut un mandat, un cadre et un budget similaires si l'on veut faire progresser le dossier de l'EF.

Il existe un besoin réel d'agrandir le cercle des personnes qui possèdent une expérience en matière

d'approches d'EF et d'analyse de sa mise en œuvre. Le Programme d'EF de la TRNEE a entrepris ce processus important en sensibilisant les acteurs de premier plan et les décideurs, en augmentant leurs connaissances et en gagnant leur confiance. Il faudra davantage recourir à cette compétence.

5.2 Recommandations sur les travaux futurs de la TRNEE relatifs à une EF

La TRNEE devrait continuer ses travaux importants sur les perspectives offertes par une EF au Canada. Pour ce faire, elle peut proposer les recommandations des études de cas menée à bien jusqu'à ce jour (lorsque cela s'avère approprié), faciliter d'autres études de cas et offrir à ceux qui ont travaillé sur une l'EF la possibilité de partager leurs travaux et de les faire examiner par des pairs, notamment :

La TRNEE devrait présenter ses conclusions tirées de l'étude de cas sur les paysages agricoles aux instances politiques supérieures d'agro-alimentaire Canada, d'Environnement Canada et de Finances Canada.

L'objectif d'une telle présentation serait de solliciter l'appui du gouvernement pour poursuivre le dossier d'une manière coordonnée. D'autres éléments pourraient être ajoutés aux travaux existants, mais ces derniers sont suffisamment avancés pour que l'on puisse passer à la conception même des instruments et à la définition des coûts. Ce travail pourrait être effectué par les ministères concernés. La TRNEE pourrait demander à Finances Canada, dans l'exposé budgétaire, d'émettre une déclaration exprimant son intérêt à examiner une proposition finale sur ce sujet.

La TRNEE devrait examiner davantage les possibilités offertes par une expérimentation poussée dans les domaines liés à l'assainissement du transport.

L'étude de cas traitant de la teneur en soufre du diesel a été grandement limitée par le fait qu'Environnement Canada avait déjà décidé d'adopter une approche réglementaire au problème pour la période allant de 2006 à 2009. Ainsi, il ne restait pas suffisamment de temps pour mettre en place d'autres mesures fiscales de manière à modifier les échéances et la portée des mesures. Toutefois, deux autres questions intéressantes ont été soulevées en raison du fait que l'analyse et la définition des options en étaient à un stade plus précoce d'élaboration et offraient un champ d'examen plus large. Ces questions sont :

- la réduction ou l'élimination de la teneur en soufre ou en autres contaminants du mazout lourd. Comme elle se trouve au fond du baril, cette coupe de raffinerie absorbe la majorité du soufre et elle sera éventuellement ciblée un jour, parce qu'elle est utilisée par des infrastructures industrielles lourdes et contribue aussi à la détérioration de l'air pur;
- la mise en place de nouvelles technologies de conception des moteurs, y compris les modèles hybrides fonctionnant à l'électricité et les piles à combustible. De nombreuses recherches ont lieu dans ce domaine, mais le problème de la pénétration du marché demeure.

Il est recommandé que cette étude de cas soit menée en partenariat avec les ministères fédéraux impliqués dans ces deux domaines particuliers.

La TRNEE devrait mener à bien l'étude de cas sur les substances chimiques préoccupantes en vertu de la LCPE.

Cette étude de cas constitue une excellente occasion d'intégrer réellement le mode de pensée de l'EF au processus d'examen initial d'une question et permet une comparaison avec une approche plus réglementaire. Elle rend possible un examen approfondi d'un plus grand éventail d'instruments envisageables. Elle comporte des perspectives particulières d'actions dans un domaine spécifique et fournit davantage d'expériences pour mettre à l'essai la notion d'EF et élaborer sur les leçons tirées des études de cas sur les paysages agricoles et l'assainissement du transport.

La TRNEE devrait faire prendre conscience de l'utilité de la notion d'EF pour deux programmes importants de la TRNEE.

Le programme de viabilité écologique urbaine et celui de conservation du patrimoine naturel envisagent d'examiner l'application d'une approche d'EF à la

résolution coordonnée de questions identifiées ultérieurement.

La TRNEE devrait examiner en détail la collaboration entre le programme d'EF et l'Initiative des indicateurs de développement durable et de l'environnement (IDDE).

Le programme d'EF et l'initiative IDDE sont tous deux des programmes complets et intégrateurs traitant d'approches novatrices au développement durable. Il s'agit d'une occasion unique pour la TRNEE d'examiner en détail les perspectives offertes par le partage des recherches et la combinaison d'initiatives entre ces programmes.

La TRNEE devrait susciter davantage l'appui et l'engagement des intervenants, et promouvoir la cause d'une EF par l'entremise d'un forum annuel sur le sujet.

Il existe un besoin criant de réunir une base critique d'analystes et de décideurs dans le domaine de l'EF. À cet égard, une initiative importante serait éventuellement d'organiser et de tenir une série de conférences de la TRNEE sur l'EF. Elles seraient organisées avec la collaboration d'autres organisations actives dans les domaines de la recherche sur l'EF et de sa mise en œuvre. Elles pourraient avoir lieu sur une base annuelle pendant une période de trois à cinq années et serviraient de forum où l'on pourrait comparer les travaux et les expériences afin de faire avancer les connaissances sur l'EF. Un forum comme celui-ci placerait la TRNEE dans une position centrale (qui lui conférerait une visibilité) relativement à ce nouveau domaine.

Annexe A : Le Programme d'EF de la TRNEE : objectifs et processus

L'objectif du Programme d'EF de la TRNEE est d'obtenir un meilleur aperçu des principaux défis et débouchés que présente l'EF, et d'étudier le potentiel qu'elle offre au Canada. Le Programme comprend l'examen de l'expérience des pays étrangers en matière d'EF, ainsi que trois études de cas : les paysages agricoles, l'assainissement du transport et les substances chimiques préoccupantes. Cette approche a pour objectif :

- d'examiner la mise en œuvre d'une EF particulièrement dans le contexte canadien;
- d'élargir les connaissances de base sur l'utilité d'une stratégie d'EF et d'en améliorer la compréhension;
- de dépasser les discussions théoriques afin d'évaluer les aspects politiques pratiques liés à la mise en œuvre de l'EF, notamment le processus de conception d'un instrument, l'intégration à d'autres outils politiques afin de créer une série de mesures, les besoins en analyse et les différentes options de conception des mesures;
- de tirer les leçons des études de cas afin de construire un cadre pour l'EF, y compris de définir les principes directeurs à appliquer à un éventail plus large de questions de développement durable;
- d'établir des recommandations particulières découlant des études de cas pour que les pouvoirs publics les prennent en compte dans leurs budgets de 2002. Ce dernier point a été accueilli comme un objectif secondaire, sinon essentiel.

À cette fin, un Groupe consultatif d'experts de 40 personnes a été créé. Il était composé de représentants de haut niveau de l'industrie, d'organisations non gouvernementales et des gouvernements fédéral et provinciaux. Son mandat était de guider l'établis-

sement d'un cadre permettant de choisir les politiques et les mesures, définir les enjeux clés et les objectifs des études de cas et informer de façon régulière les Groupes de travail concernés. Les trois Groupes de travail étaient composés également de représentants de l'industrie, des gouvernements fédéral et provinciaux et d'ONG, mais possédant cette fois une expertise particulière sur une question. Ces groupes devaient sélectionner la série d'instruments fiscaux susceptibles d'atteindre l'objectif fixé par le Groupe consultatif d'experts, analyser les enjeux soulevés par le choix d'instruments et envisager la modification des instruments et des actions de manière à vaincre les obstacles éventuellement soulevés par ce choix. Des conseillers techniques ont prêté main forte au Groupe consultatif d'experts et aux Groupes de travail; le personnel de la TRNEE a fournit des service de direction du programme et une assistance administrative.

L'examen d'une EF a été mené en six étapes :

- établir le champ d'application de l'EF envisagée;
- identifier les enjeux possibles liés à l'EF;
- identifier les instruments fiscaux envisageables;
- mener une analyse économique et politique, des instruments fiscaux envisageables;
- établir les recommandations des experts et des intervenants sur la panoplie d'instruments fiscaux;
- tirer les leçons pour une application générale et déterminer les principes directeurs d'une telle application.

Ce programme visant principalement à en apprendre davantage sur une éventuelle EF au Canada, l'obtention d'un consensus n'était pas un objectif essentiel. Lorsqu'il y avait des différences d'opinions, elles ont été décrites et enregistrées.

Annexe B : Composition du groupe consultatif d'experts et des groupes de travail

Remarque : Ces listes comportent les noms des personnes qui ont assisté à une ou plusieurs réunions d'un groupe donné dans le cadre du Programme d'écologisation de la fiscalité (EF) à titre de « membre » d'un groupe ou de « remplaçant » représentant une organisation. La première phase du Programme d'EF ayant été menée entre les mois de juin 2000 et décembre 2001; certains titres des participants peuvent avoir changé depuis ou ils peuvent avoir changé d'organisation.

Les conclusions dont il est fait état dans ce rapport sont le fruit d'un effort collectif des participants au programme d'écologisation de la fiscalité. Elles ne reflètent pas nécessairement les opinions personnelles des individus dans la liste ci-dessous, ni les vues des organisations respectives auxquelles ces individus appartiennent.

Groupe consultatif d'experts

- Mark Anielski, *directeur, Pembina Institute for Appropriate Development*
- Elizabeth Atkinson, *consultante principale, Marbek Resource Consultants Ltd.*
- Ken Baker, *sous-ministre adjoint, Green Economy Secretariat de la Colombie-Britannique*
- Stephan Barg, *conseiller adjoint et principal de programme, International Institute for Sustainable Development*
- Gilles Beaudet, *Fondation québecoise de l'environnement*
- Jerry Beausoleil, *directeur général, Direction générale de la politique stratégique, Industrie Canada*
- Jean Bélanger, *membre de la TRNEE et président, Comité des instruments économiques*
- Jack Belletrutti, *vice-président, Institut canadien des produits pétroliers*
- Steve Blight, *chef de projet, Affaires économiques et réglementaires, Environnement Canada*
- Mark Bowlby, *économiste, Ressources, énergie et environnement, Finances Canada*

- Lise Brousseau, *membre de la TRNEE*
- Stephanie Cairns, *consultante en stratégies et gestion environnementales, Stratos Inc.*
- Jim Campbell, *directeur, Division de l'analyse économique et fiscale, Secteur de l'énergie, Ressources naturelles Canada*
- Krista Campbell, *Ressources, énergie et environnement, Finances Canada*
- Daniel Cayen, *directeur, Direction des partenariats environnementaux, ministère de l'Environnement et de l'Énergie, gouvernement de l'Ontario*
- Nathalie Chalifour, *conseillère principale, Commerce, investissement et politiques, Fonds mondial pour la nature*
- Mike Cleland, *vice-président principal, Association canadienne de l'électricité*
- Fiona Cook, *vice-présidente, Commerce international et relations gouvernementales, Association canadienne des produits forestiers*
- John Dillon, *vice-président, Environnement et conseiller juridique, Conseil canadien des chefs d'entreprise*
- Richard Dixon, *Policy Secretariat, Alberta Environment*
- Stephen Dobson, *Spécialiste de l'analyse économique, Alberta Environment*
- Dan Goldberger, *conseiller principal, Finances, Association canadienne de l'électricité*
- Peter Globensky, *directeur général, Conseil canadien des ministres de l'environnement*
- David Goffin, *secrétaire-trésorier et vice-président, Affaires économiques et commerciales, Association canadienne des fabricants de produits chimiques*
- Frédéric Guay, *Analyses économiques, ministère de l'Environnement du Québec*
- Martin Green, *directeur, Politique des cadres économiques, Industrie Canada*
- Chantal Guertin, *économiste en énergie, International Institute for Sustainable Development*
- Brian Guthrie, *directeur, Service de gestion de l'innovation et du savoir, Conference Board du Canada*
- Arlin Hackman, *vice-président, Conservation, Fonds mondial pour la nature Canada*
- Arthur Hanson, *membre d'honneur et scientifique principal, International Institute for Sustainable Development (IISD) ; conseiller stratégique, Programme d'EF*
- Michael Harcourt, *membre de la TRNEE, associé principal, Sustainable Development Research Institute*
- Doug Horswill, *vice-président, Environnement et affaires publiques, Cominco Limited*
- Allan Howatson, *chargé de recherche principal, Programme de recherche sur l'entreprise et l'environnement, Conference Board du Canada*
- Rick Hyndman, *conseiller principal en politiques, Changement climatique, Canadian Association of Petroleum Producers*
- Colin Isaacs, *président, Contemporary Information Analysis Ltd.*
- Michael Kelly, *directeur du développement durable, TransAlta Corporation*
- Sue Kirby, *sous-ministre adjointe associée, Secteur de l'énergie, Ressources naturelles Canada*
- Eric Leviten, *recherchiste principal, Caledon Institute of Social Policy*
- Luis Leigh, *directeur intérimaire, Économie environnementale, Environnement Canada*
- Ingrid Liepa, *conseiller juridique principal en environnement, TransAlta Corporation*
- Gordon Lloyd, *vice-président, Affaires techniques, Association canadienne des fabricants de produits chimiques*
- Barry McFarlane, *économiste consultant, gouvernement de l'Ontario*
- Kerry Mattila, *vice-président, Institut canadien des produits pétroliers*

- Elizabeth May, *directrice générale, Sierra Club du Canada*
- Stephen McClellan, *directeur général, Affaires économiques et réglementaires, Environnement Canada*
- Margaret McCuaig-Johnston, *directrice générale, Direction du développement économique et des finances intégrées, Finances Canada*
- Patricia McCunn-Miller, *directeur général, Affaires réglementaires et environnementales, PanCanadian Energy Limited*
- David J. McGuinty, *président-directeur général, TRNEE*
- Robert McLean, *directeur, Conservation de la faune, Service canadien de la faune, Environnement Canada*
- Jack Mintz, *président-directeur général, Institut C.D. Howe*
- Bob Mitchell, *vice-président, Climate Change Central*
- Ronald Nielsen, *directeur, Affaires environnementales et viabilité, Alcan Inc.*
- Gene Nyberg, *secrétaire général et directeur des opérations, TRNEE*
- Kenneth B. Ogilvie, *membre de la TRNEE et directeur général, Pollution Probe Foundation*
- Nancy Olewiler, *Département des sciences économiques, Simon Fraser University*
- David Parker, *directeur, Affaires réglementaires et publiques, Cominco Limited*
- Dan Paszkowski, *vice-président, L'Association minière du Canada*
- David Pollock, *directeur général, Pembina Institute for Appropriate Development*
- Hugh Porteous, *directeur, Recherche et affaires générales, Alcan Inc.*
- Arthur R. Price, *président-directeur général, Axia Net Media Corporation*
- Gilles Rhéaume, *vice-président, Conference Board du Canada*
- Chris Rolfe, *conseiller du personnel, West Coast Environmental Law*
- Sara Rose-Carswell, *conseillère en politiques, Programme d'EF, TRNEE*
- Angus Ross, *membre de la TRNEE et président, L&A Concepts*
- Jack H. Ruitenbeek, *H.J. Ruitenbeek Resource Consulting Limited*
- Kai Schlegelmilch, *consultant, Protection de la nature et sécurité nucléaire, ministère fédéral de l'Environnement, Allemagne*
- Stuart L. Smith, *président, TRNEE*
- Amy Taylor, *recherchiste principale, Pembina Institute for Appropriate Development*
- Lee Thiessen, *directeur, Section de la planification et évaluation, Ministry of Environment de la Colombie-Britannique, Lands & Parks*
- Joe Thwaites, *président, Taylor Munro Energy Systems Inc.*
- Glen Toner, *facilitateur pour un programme d'EF, professeur, département de l'environnement, Carleton University*
- Sherri Torjman, *vice-président, Caledon Institute of Social Policy*
- Alexandre Turgeon, *premier vice-président, Vivre en Ville*
- Barry Turner, *directeur des relations gouvernementales, Canards Illimités Canada*
- Thomas Van Camp, *analyste principal de la politique, Politiques des cadres économiques, Industrie Canada*
- Peter Victor, *doyen, faculté des études environnementales, Université York*
- Hassan Yussef, *vice-président exécutif, Congrès du travail du Canada*

Groupe de travail sur les paysages agricoles

- Gilles Beaudet, *Fondation québécoise de l'environnement*
- Jean Bélanger, *membre de la TRNEE et président, Comité des instruments économiques*
- Kenneth Belcher, *professeur adjoint, Centre for Studies in Agriculture, Law and the Environment, Department of Agricultural Economics, University of Saskatchewan*
- Steve Blight, *chef de projet, Affaires économiques et réglementaires, Environnement Canada*
- Richard Dixon, *Policy Secretariat, Alberta Environment*
- Bob Dobson, *exploitant agricole, Conservation, Cobden, Ontario*
- Jan Dyer, *directeur général adjoint, Agriculture et Agroalimentaire Canada (AAFC)*
  (Remplaçants AAFC :
  Jackie Holden, *Élaboration des politiques intersectorielles*
  Asim Maqbool, *économiste recherchiste*
  Roger Martini, *économiste, Projets spéciaux*)
- Brian Gray, *directeur des programmes de conservation, Canards Illimités Canada*
- Frédéric Guay, *Analyses économiques, ministère de l'Environnement du Québec*
- Arthur Hanson, *membre d'honneur et scientifique principal, International Institute for Sustainable Development (IISD); conseiller stratégique, Programme d'EF*
- Jennifer Higginson, *analyste des politiques, Fédération canadienne de l'agriculture (FCA)*
  (Remplaçante FAC : Nicole Howe, *analyste des politiques*)
- William Johnstone, *membre de la TRNEE, Moose Jaw, Saskatchewan*
- Robert McLean, *directeur, Conservation de la faune, Service canadien de la faune, Environnement Canada*
- Nancy Olewiler, *département des sciences économiques, Simon Fraser University*
- Sara Rose-Carswell, *conseillère en politiques, Programme d'EF, TRNEE*
- Thomas Shenstone, *chef, Agriculture et pêcheries, Finances Canada*
  (Remplaçants, Finances Canada :
  Shamika Sirimanne, *économiste principal, Division de la politique de développement économique*
  Krista Campbell, *Ressources, énergie et environnement*)

Experts ayant effectué une présentation :

- David Armitage, *chercheur principal, Fédération de l'agriculture de l'Ontario*
- Geri Kamenz, *président, Environnement, Fédération canadienne de l'agriculture (FCA)*
- Alexandra Leroux, *agente de développement, Clubs-conseils en agro-environnement*
- Robert Stephenson, *directeur, Conservation and Environmental Programs, United States Department of Agriculture*

Groupe de travail sur l'assainissement du transport

- Jean Bélanger, *membre de la TRNEE et président, Comité des instruments économiques*
- Steve Blight, *chef de projet, Affaires économiques et réglementaires, Environnement Canada*
- Eric Boudreault, *Politiques des carburants, Division du pétrole, Ressources naturelles Canada*
- David Bradley, *président-directeur général, Alliance canadienne du camionnage*
- Stephanie Cairns, *consultante en politique environnementale, Stratos Inc.*
- Donald Dewees, *Département des sciences économiques, University of Toronto*
- Richard Gilbert, *directeur de la recherche, Le Centre pour un transport durable*

- Michael Hanrahan, *Services juridiques, Irving Oil Inc.*
- Sue Kirby, *sous-ministre adjointe associée, Secteur de l'énergie, Ressources naturelles Canada*
- Ron Lennox, *vice-président, Affaires réglementaires, Alliance canadienne du camionnage*
- Bob Lyman, *directeur principal, Division du pétrole, Ressources naturelles Canada*
- Kerry Mattila, *vice-président, Institut canadien des produits pétroliers*
- Steve McCauley, *directeur, Pétrole, gaz et énergie, Environnement Canada*
- Mark Nantais, *président, Association canadienne des constructeurs de véhicules*
- Kenneth Ogilvie, *membre de la TRNEE et directeur général, Pollution Probe Foundation*
- Beatrice Olivastri, *présidente-directrice générale, Les Ami(e)s de la terre*
- Finn Poschmann, *analyste des politiques principal, Institut C.D. Howe*
- Peter Reilly-Roe, *adjoint au directeur, Énergie reliée au transport, Ressources naturelles Canada*
- Sara Rose-Carswell, *conseillère en politiques, TRNEE*
- Angus Ross, *membre de la TRNEE et président, L&A Concepts*
- Helen Ryan, *conseillère principale, Instruments écologiques, Environnement Canada*
- Amelia Shaw, *directrice des Affaires publiques, Association canadienne du transport urbain*
- Mark Tushingham, *sous-chef par intérim, Opérations de raffinage, Pétrole, gaz et énergie, Environnement Canada*

Groupe de travail sur les substances chimiques préoccupantes

- John Arseneau, *directeur général, Prévention de la pollution par des toxiques, Protection de l'environnement, Environnement Canada*
- Jean Bélanger, *membre de la TRNEE et président, Comité des instruments économiques*
- David Bennett, *directeur national, Comité de l'environnement, Congrès du travail du Canada*
- Ed Berry, *vice-président, Association canadienne des manufacturiers de spécialités chimiques*
- Mark Bowlby, *économiste, Ressources, énergie et environnement, Finances Canada*
- Kevin Brady, *consultant, Five Winds International*
- Daniel Cayen, *directeur, Direction des partenariats environnementaux, ministère de l'Environnement et de l'Énergie, gouvernement de l'Ontario*
- Michael Cloghesy, *président, Centre patronal de l'environnement du Québec*
- Rick Findlay, *directeur, Bureau d'Ottawa, Pollution Probe Foundation*
- Barry Lacombe, *président, Association canadienne des producteurs d'acier*
- Justyna Laurie-Lean, *vice-président, L'Association minière du Canada*
- Gordon Lloyd, *vice-président, Affaires techniques, Association canadienne des fabricants de produits chimiques*
- Stephen McClellan, *directeur général, Affaires économiques et réglementaires, Environnement Canada*
- Patrick O'Neill, *conseiller principal de la politique, Bureau du directeur exécutif, Ressources naturelles Canada*
- Sara Rose-Carswell, *conseillère en politiques, TRNEE*

- Jackie Scott, *chef de projet, Politique de santé et d'environnement, Division de la politique des marchés intérieurs et internationaux, Ressources naturelles Canada*
- Mimi Singh, *directrice, Environnement, santé et sécurité, Association canadienne de l'industrie des plastiques*
- Dean Stinson O'Gorman, *économiste principal, Économie environnementale, Environnement Canada*
- Val Traversy, *directeur général et gestionnaire, Analyses et stratégies industrielles, Industrie Canada*

Annexe C : Réunions dans le cadre du programme d'EF

1. ***Groupe d'experts, Ottawa, juin 2000***

- Bâtir une base de connaissances communes : expériences des pays étrangers et théorie de l'EF
- Identification préliminaire des enjeux clés et des perspectives offertes par l'EF au Canada
- Approbation du calendrier du programme et d'un processus à suivre

2. ***Groupe d'experts, Vancouver, décembre 2000***

- Élaboration d'un processus de sélection permettant de cibler les questions pertinentes à une EF
- Établissement préliminaire de la portée des études de cas envisagées
- Identification d'une série d'instruments fiscaux à utiliser dans le cadre d'une EF

3. ***Groupe d'experts, Ottawa, février 2001***

- Session d'information sur les aspects écologiques, technologiques et politiques entourant les études de cas envisagées.
- Application du processus de sélection arrêté en décembre, afin de choisir trois études de cas définir les objectifs politiques respectifs et le mandat pour chacune.

4. ***Groupes de travail sur les études de cas, de mars à juin 2001***

- Raffinement de l'objectif des politiques
- Identification des approches, des perspectives offertes, des obstacles posés à l'objectif politique
- Identification du programme des instruments fiscaux aux fins d'analyse économique

5. Groupe consultatif d'experts, Ottawa, juin 2001

- Compte-rendu aux groupes de travail sur les progrès accomplis jusqu'à présent
- Discussion préliminaire sur les observations et les leçons relatives à la mise en œuvre d'une EF au Canada

6. Groupes de travail sur les études de cas, de juin à novembre 2001

- Analyse économique indépendante de la série d'instruments fiscaux
- Identification des observations et des leçons tirées des études de cas
- Approbation du rapport du groupe de travail, y compris les recommandations sur la série d'instruments fiscaux à utiliser relativement aux questions étudiées

7. Groupe consultatif d'expert, Ottawa, octobre 2001

- Approbation des principes directeurs et du cadre tirés des études de cas
- Conclusions sur les observations et les leçons relatives à l'application d'une EF au Canada
- Approbation du Rapport sur la Phase I

Bibliographie

Anielski, M., D. Herbert, D. Pollock, and A. Taylor. *Analysis of U.S. Ecological Fiscal Reform Activity.* The Pembina Institute. (Ottawa : Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie, 2000).

Barg, S., A.K. Boame, L.K. Brown, L. DeRiviere, E.S. Troutt, and D. Wranik-Lohrenz with M. Roy. *Analysis of Ecological Fiscal Reform Activity in Canada.* International Institute for Sustainable Development. (Ottawa : Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie, juin 2000.)

Barg, S., C. Guertin, E.S. Troutt and L.K. Brown. *Ecological Fiscal Reform. Context Paper.* International Institute for Sustainable Development. (Ottawa : Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie, Décembre 2000.)

Bosquet, B. « Survey: Environmental Tax Reform: Does It Work? A Survey of the Empirical Evidence », *Ecological Economics*, 34(1), juillet 2000.

Bregha, F. et al. *Ecological Fiscal Reform. A Review Of The Issues.* (Ottawa : Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie, novembre 1995).

Conseil canadien des ministres de l'environnement. *A Fresh Look At Economic Instruments.* (Winnipeg : CCME, 1996).

Dower, R., and R. Repetto. « Green Fees and the Need for Fiscal Restructuring: Opportunities and Challenges », *Pave Environmental Law Review*, Volume 12, No 1, Automne 1994.

Ekins, P. « European Environmental Taxes And Charges: Recent Experience, Issues And Trends. », *Ecological Economics*, Vol. 3. aux pp 39-62, 1999.

European Union, *A Database of Environmental Taxes and Charges* (Londres : Commission européenne, juin 2000.)

European Environmental Agency. *Environmental Taxes Implementation and Environmental Effectiveness.* (Copenhague, Danemark : EEA, séries No1 , 1996).

Gale, R., S. Barg and A. Gillies, *Green Budget Reform. An International Casebook Of Leading Practices.* (Londres : Earthscan, 1995).

Gouvernment de la France, *Livre blanc sur les modalités de l'extension de la taxe générale sur les activités polluantes aux consommations intermédiaires d'énergie des entreprises.* À l'adresse suivante : http://www.finances.gouv.fr/impots_et_taxes.

Groupe de travail sur les instruments économiques et les obstacles à de saines pratiques environnementales. *Rapport final.* (Ottawa : Environnement Canada, 1994).

Hammond, J., G. Wolff, C. Cobb, and M. Frame. *Greening the Golden State: A Tax Reform for California's Future.* (San Francisco : Redefining Progress, 1999).

Hoerner, J.A., *Harnessing the Tax Code for Environmental Protection.* (Washington, DC : Centre for Sustainable Economy, 1998).

Howatson, A. *Ecological Fiscal Reform.* (Ottawa : Le Conference Board du Canada, 1996).

Majocchi, A.. « Green Fiscal Reform and Employment: A Survey », *Environmental Resource Economics,* Vol. 8.

Marshall, Lord C. *Economic Instruments and the Business Use of Energy.* (Londres : Treasury Department, November 1998)

Morris, D., A. Schiller, and J. Bailey. *The Minnesota Ecological Tax Shift Impact on Individual Business.* (Institute for Local Self-Reliance, février 1997).

Myers, N., and J. Kent, *Perverse Subsidies: How Tax Dollars Can Undercut The Environment And The Economy* (Washington : Island Press, 2001).

Noble, M. *Environmental Tax Reform in the States: Can Major Change Happen? Minnesota Case Study.* (Minnesotans for an Energy-Efficient Economy,, 1999)

Organisation de coopération et de développement économiques, *Les instruments économiques pour le contrôle de la pollution et la gestion des ressources naturelles dans les pays de l'OCDE : un examen d'ensemble* (Paris : OCDE, 1999.

Organisation de coopération et de développement économiques, *Les écotaxes dans les pays de l'OCDE* (Paris : OCDE, 1995)

Organisation de coopération et de développement économiques, *Écotaxes et réforme fiscale verte* (Paris : OCDE, 1997)

Organisation de coopération et de développement économiques, *Évaluer les instruments économiques des politiques de l'environnement* (Paris : OCDE, 1997)

Organisation de coopération et de développement économiques, *Greening Tax Mixes in OCDE Countries: A Preliminary Assessment.* (Paris : OCDE, 1999)

Organisation de coopération et de développement économiques, *Stratégies de mise en œuvre des écotaxes* (Paris : OCDE, 1996)

Organisation de coopération et de développement économiques, *The polluter pays principle: Definition, analysis and implementation* (Paris : OCDE, 1975).

Repetto, Robert. « Environmental Taxes and U.S. Competitiveness », *The Columbia Journal of Work Business,* vol. 27, automne/hiver 1992.

Schlegelmilch, K. *Background Paper On Ecological Fiscal Reform Activities In Europe.* (Ottawa : Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie au Canada, mai 2000).

Schlegelmilch, K. *Green Budget Reform in Europe.* (Berlin : Springer, 1999)

Taylor, A., M. Jaccard and N. Olewiler *Environmental Tax Shift: A Discussion Paper For British Columbians,* (Vancouver : British Columbia Ministry of Finance and Corporate Relations, 1999).

Tellus Institute. *Carbon Taxes with Tax Reductions in Minnesota.* (Tellus Institute, février 1997).

Von Weizsacker, E., and J, Jesinghaus, *Ecological Tax Reform* (New Jersey : Zed Books, 1992).